





Government  
Publications



Government  
Publications





Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496598>











CA1 YC 11  
- B18



Government  
Publications

74

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976

479  
07

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, November 17, 1976

**Issue No. 1**

**First Proceedings on:**

The White Paper on Canadian  
Banking Legislation

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 17 novembre 1976

**Fascicule n° 1**

**Premier fascicule concernant:**

Le Livre Blanc sur la  
législation bancaire canadienne





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa West)	McNamara
Cook	*Perrault
Cottreau	Smith
*Flynn	(Colchester)
Haig	Sullivan
Hayden	Walker—(20)
Lafond	

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Laird
Barrow	Lang
Beaubien	Macnaughton
Connolly	McIlraith
(Ottawa-Ouest)	McNamara
Cook	*Perrault
Cottreau	Smith
*Flynn	(Colchester)
Haig	Sullivan
Hayden	Walker—(20)
Lafond	

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 3, 1976.

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the document entitled: “White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation, August, 1976”, tabled in the Senate on Thursday, 21st October, 1976, and the subject-matter of any bill arising therefrom, in advance of such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 3 novembre 1976.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le document intitulé: «Faits saillants du Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, août 1976», déposé au Sénat le jeudi 21 octobre 1976, et la teneur de tout bill ou toute autre question qui s'y rattachent avant qu'un tel bill ou question soient soumis au Sénat, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins dudit examen.

Après débat,

La motion, mise aux voix,  
est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 17, 1976

(2)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

"The White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Flynn, Haig, Laird, Lang, McIlraith, McNamara and Smith. (13)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Buckwold, Desruisseaux and Molson. (3)

*In attendance:*

The following members of the advisory staff:

Mr. C. Albert Poissant, C.A.  
Mr. John F. Lewis, C.A.  
Mr. David W. Scott, Q.C., P.  
Mr. Peter C. P. Thompson

The Committee proceeded to the consideration of the White Paper, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Thursday, November 18, 1976.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 17 NOVEMBRE 1976

(2)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

«Le Livre Blanc sur la législation bancaire canadienne».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Flynn, Haig, Laird, Lang, McIlraith, McNamara et Smith. (13)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Buckwold, Desruisseaux et Molson. (3)

*Aussi présents:*

Les membres suivants du personnel consultatif:

M. C. Albert Poissant, C.A.  
M. John F. Lewis, C.A.  
M. David W. Scott, C.R.  
M. Peter C. P. Thompson

Le Comité entreprend l'étude du Livre Blanc avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 18 novembre 1976, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 17, 1976

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the White Paper on Canadian Banking Legislation.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Before we get down to business, Senator Smith (Colchester) has a statement he would like to make.

**Senator Smith (Colchester):** Mr. Chairman, before the committee begins any consideration of matters related to the revision of the Bank Act, I ask leave to make a very brief statement of a personal nature, and that it be included in the record of the committee's proceedings.

My home is in Truro, Nova Scotia, where I have lived for about 40 years. I am a member of the local advisory board of the Truro branch of a trust company which has branches in various parts of Canada. My remuneration as a member of such board has not exceeded \$200 in any calendar year. I do not know whether this is likely to relate to any conflict of interest in these matters, but if it does, I shall not vote in any such case.

**The Chairman:** The chairman does not see any conflict of interest, unless somebody else does.

**Senator Laird:** No.

**The Chairman:** You have no voting authority.

**Senator Smith (Colchester):** No.

**The Chairman:** And the \$200 remuneration cannot be suggested as a tempting sort of remuneration. Any comment? Then we shall proceed with the business of the meeting.

I should tell you that on my right are Albert Poissant, whom you have seen many times, and John Lewis, both of the Thorne Riddell firm. Albert Poissant is going to open the proceedings and make use of slides. On my left is our legal adviser, David Scott, of Ottawa; and we have in reserve Peter Thompson, who is a partner of Mr. Scott's, in case there might be an occasion when David would have commitments as a result of which he could not attend here.

It looks as though there will be a lot of work that will have to be done in connection with the study of the White Paper on banking legislation, and on the study of any banking bill that comes forward, together with the examination of briefs, some of which have already been filed—but until we get down to the business of considering that particular phase of it, I do not think any purpose would be served in distributing them. I think that the people who have presented briefs should have the opportunity to appear and talk about their brief and be subject to questioning, and that we should not give undue publicity to them beforehand. Unless the committee decides otherwise, that is the way I was going to approach it.

Our experts have sorted out the presentations as they are going to be made, and Albert Poissant is going to open the proceedings and make use of slides for part of his presentation.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 17 novembre 1976

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le Livre blanc sur la Législation bancaire canadienne.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Je déclare la séance ouverte. Avant d'entrer dans le vif du sujet, le sénateur Smith (Colchester) désire faire une déclaration.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Monsieur le président, avant que le Comité ne se mette à étudier des questions touchant la révision de la Loi sur les banques, je voudrais faire une brève déclaration de nature personnelle, et vous demanderais de l'inclure dans le procès-verbal du Comité.

Je suis né à Truro (Nouvelle-Écosse), où j'ai vécu environ 40 ans. Je suis membre du Conseil d'administration consultatif local de la filiale de Truro d'une société de trust, qui a des filiales en diverses régions du Canada. Je n'ai jamais, au cours d'une année civile, reçu plus de \$200 pour siéger à ce Conseil. Cela me place peut-être dans une situation de conflit d'intérêts par rapport au sujet que nous allons étudier, et, en pareil cas, je m'abstiendrai de voter.

**Le président:** Je n'y vois aucun conflit d'intérêts; peut-être quelqu'un d'autre en voit-il un?

**Le sénateur Laird:** Non.

**Le président:** Vous n'avez pas le droit de vote.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Non.

**Le président:** Et personne ne pourrait voir en une rémunération de \$200 une tentation quelconque. Y a-t-il des commentaires? Venons-en donc à l'objet de notre réunion.

J'oubliais de vous dire qu'à ma droite vous voyez M. Albert Poissant que vous avez souvent vu et M. John Lewis, tous deux de l'entreprise Thorne Riddell. M. Albert Poissant va être le premier à nous parler et nous présentera des diapositives. À ma gauche, vous voyez notre conseiller juridique, M. David Scott, d'Ottawa, et nous gardons en réserve M. Peter Thompson, associé de M. Scott, au cas où ce dernier aurait des engagements qui l'empêcheraient d'être présent.

J'ai l'impression que l'étude du Livre blanc sur la législation bancaire et celle de tout projet éventuel de loi sur les banques, en y ajoutant l'examen des mémoires, dont quelques-uns ont déjà été déposés, va exiger un travail considérable. Avant d'en arriver au stade de l'examen des mémoires. En attendant de nous mettre au travail, je crois qu'il est inutile de les distribuer. Les personnes qui ont présenté des mémoires devraient, me semble-t-il, pouvoir venir en personne nous les présenter pour qu'on leur pose des questions, et nous ne devrions donc pas, sans raisons, les rendre publics à l'avance. À moins d'avis contraire du Comité, telle est la façon dont je compte procéder.

Nos experts ont classé les représentations selon l'ordre de leur déposition, et M. Albert Poissant ouvrira la discussion et se servira de diapositives pour une partie de ses observations.



**[Text]**

After that we will call on David Scott. John Lewis, who is a partner of Albert Poissant's, will also be making a presentation. It would certainly look as though we will be busy all morning and what we do after will be up to the committee to decide. If the committee is prepared to face the situation, we might adjourn until after the Senate rises this afternoon because I think we should move ahead with this phase of the work as quickly as we can, consistent with a full understanding of the subject matter.

**Mr. C. Albert Poissant, C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, members of the committee, good morning. We have been asked by your chairman to prepare a briefing session on the white paper on Canadian banking legislation.

As you will appreciate, a white paper usually contains the intentions of the government as to what will be included in the subsequent bill, which bill we do not as yet have. The white paper also includes regulations, which are not yet available, of course. Therefore, our understanding of the white paper is based strictly on what has been said and a fair amount of technical information is not available. We might, therefore, be interpreting the intentions of the government in a manner which will perhaps not quite reflect the contents of the bill. I do believe, though, that in the past this process of issuing white papers with respect to bills to be introduced subsequently has given Canadians a good opportunity to see what will be contained in the legislation. I suppose, also, that being in the position to discuss the contents of the bill at the white paper stage gives opportunity and reason for recommending modifications to the bill which will be introduced.

This is probably a good process but, again, the opinions expressed this morning by the three of us will be based on what we know so far. As the chairman said, we have already received two briefs, maybe more, with respect to the white paper. The two we have received officially are from the Canadian Bankers' Association and the caisses populaires and credit unions. Two more may have been presented, but they are not yet available to us. We therefore do not have the benefit of having examined the contents of the other briefs. As the chairman pointed out, any briefs that are presented will be discussed later on, so personally in my remarks this morning I will not make any reference to the contents of those briefs, except perhaps, en passant, I may make a comment to the effect that a brief seems to disagree with a certain aspect of the white paper. However, there certainly are no detailed comparisons between the white paper and the contents of the brief of the Canadian Bankers' Association at this point in time. There will be further opportunity to prepare more detailed analysis before briefs are discussed.

We are now prepared to discuss the white paper. It is hard to express the contents of the white paper in a very short period. However, we consider there to be four major new points in the white paper. Firstly, the clarity or segregation, if you wish, between banks, near-banks and those that should be banks; let us call them banks from now on. I believe it is one of the intentions of the government by means of this legislation to integrate the same functions under the same legislation. Those that do perform other functions should remain the way they

**[Traduction]**

Ensuite, nous ferons appel à M. David Scott. M. John Lewis, partenaire de M. Albert Poissant, fera également une déclaration. J'ai bien l'impression que nous avons du pain sur la planche pour toute la matinée et je laisse au Comité le soin de décider ce que nous ferons après cela. Si le Comité est disposé à aller de l'avant, nous pourrions mettre fin à nos travaux après la levée de la séance du Sénat cet après-midi, car il nous faut, me semble-t-il, passer à travers cette phase de nos travaux aussi rapidement que possible, sans préjudice à notre compréhension de la matière.

**M. C. Albert Poissant, C.A., conseiller du comité:** Monsieur le président, membres du Comité, je vous souhaite le bonjour. Le président m'a demandé de préparer une séance de documentation sur le Livre blanc de la législation bancaire canadienne.

Comme vous le constaterez, un Livre blanc présente normalement les idées que le gouvernement se propose d'inclure dans un projet de loi subséquent, projet que nous n'avons pas encore. Le Livre blanc comprend aussi des règlements qui, de toute évidence, ne sont pas encore disponibles. Par conséquent, notre compréhension du Livre blanc provient exclusivement de ce qui a été dit et un grand nombre de renseignements techniques nous font défaut. Nous courrons ainsi le risque d'interpréter les intentions du gouvernement d'une façon qui ne représente peut-être pas tout à fait le contenu du bill. Je suis cependant persuadé que, par le passé, la publication de Livres blancs au sujet de bills à venir, a permis aux Canadiens de se faire une idée de ce que contiendra la loi. Je suppose aussi que le fait d'être en mesure de discuter du contenu d'un projet de loi au stade du Livre blanc, permet et justifie les recommandations visant à amender le bill qui sera présenté.

Ce processus est probablement valable mais, je le répète, les idées que nous trois exprimerons ce matin reposent entièrement sur notre connaissance actuelle du sujet. Comme le président l'a rappelé, nous avons déjà reçu au moins deux mémoires traitant du Livre blanc. Ces deux mémoires reçus officiellement proviennent, l'un de l'Association des banquiers canadiens, l'autre, des Caisses populaires et coopératives. Deux autres mémoires nous ont peut-être été présentés, mais nous ne pouvons pas encore les consulter, et ne pouvons par conséquent pas nous appuyer sur l'examen avantageux de leur contenu. Tous les mémoires présentés seront discutés, comme l'a indiqué le président, et je m'abstiendrai donc ce matin d'y faire allusion, sauf peut-être en passant, pour me permettre de faire remarquer qu'un mémoire paraît en désaccord avec tel ou tel aspect du Livre blanc. Mais il ne faut, en tout cas, pas s'attendre, au point où nous en sommes, à une comparaison détaillée du Livre blanc et du mémoire de l'Association des banquiers canadiens. Nous aurons ultérieurement l'occasion de faire une analyse plus fouillée lors de la discussion des mémoires.

Nous sommes maintenant prêts à discuter du Livre blanc. Il est difficile de faire part du contenu du Livre blanc en très peu de temps. Nous estimons cependant qu'il existe, dans ce document, quatre nouveaux aspects importants. Premièrement, la clarté ou distinction si vous préférez, entre les banques, les quasi-banques et les institutions qui devraient être des banques et que nous considérerons dorénavant comme telles. Je crois que l'une des intentions du gouvernement en adoptant cette loi, est d'assimiler les mêmes fonctions dans une même loi. Les

*[Text]*

now are, but if they are banks or near-banks, let us now call them banks.

Secondly, it is the intention of the government to introduce facilities for entering into banking. In the past it has been a complicated procedure to incorporate a bank in Canada and it needed special legislation under the Bank Act. It will simply be ordinary letters patent to be introduced just as in the case of any other corporation in Canada. This is the last of any type of financial institution that must go through those procedures in Canada presently. All the others can be incorporated by simple letters patent. The bank is the last institution that must go through this more elaborate procedure.

Thirdly, the white paper provides a chapter strictly with respect to foreign banks, their rights and how they should act in Canada in the future.

Fourthly, we believe that there is a grouping of new corporate powers which would be given to banks, together with new capital structures that they will have the right to use and other types of administrative powers which they will be granted, such as financing into other institutions in Canada, the type of company a bank in turn can hold in Canada.

These, to my mind, are the four important aspects of the white paper. I will repeat: partial integration, as I call it; facilities for entry into banking; the foreign banks; the new powers for the banks, including their capital structure which will be redefined—not “redefined,” but revised, I should say.

Now, what are near-banks? Presumably they are trust companies, mortgage loan companies, credit unions and caisses populaires. The pro and con with respect to near-banks, depends on which side you are, is that they do compete one with the other. The banks would say if they are to be in our field of operation, let us put them in our field of operation with the rights and obligations we have. So near-banks do compete with banks, but they do not have the same legislative authority; and, secondly, they do not have the same obligations as do the banks, but we will speak of that in more detail later.

Returning to this partial integration of banks and near-banks, there is no such definition as “partial integration,” which is a term I have used to express myself this morning. Banks and near-banks would have, as I say, functions which, being equal, should be legislated and organized under the same act. If the near-banks are to join the category of “bank” they should have the same rights and the same obligations. I have prepared a separate list of what I consider to be the rights of the banks. Apart from all the other regular rights under the act, these near-banks would have the right to issue cheques to the public, just as in the case of a regular bank. They may be doing it now, but it will then be a legal right for them in the future. Secondly, they will have the right to the use of the clearing system. This is very important to them, as I have read in the brief of the caisses populaires, because of this incoming

*[Traduction]*

institutions dont les fonctions sont réellement différentes devraient demeurer inchangées, mais s'il s'agit de banques ou de quasi-banques, appelons-les, banques tout simplement à partir de maintenant.

Deuxièmement, le gouvernement a l'intention de faciliter l'accès au statut de banque. Par le passé, il était compliqué de constituer une banque au Canada et il fallait adopter une loi spéciale en vertu de la Loi sur les banques. Il faudra simplement des lettres patentes ordinaires, tout comme c'est le cas pour les autres sociétés au Canada. Les banques constituent actuellement les dernières institutions financières à devoir procéder ainsi au Canada. Toutes les autres peuvent être constituées par simples lettres patentes. La banque est la dernière institution qui doit suivre cette méthode plus complexe.

Troisièmement, le Livre blanc consacre un chapitre entier aux banques étrangères, à leurs droits et à la façon dont ils devraient procéder à l'avenir.

Quatrièmement, nous croyons qu'un ensemble de nouveaux pouvoirs statutaires seraient accordés aux banques, de nouvelles structures financières dont elles pourront se prévaloir ainsi que d'autres types de pouvoirs administratifs qu'elles se verront accorder comme le financement dans d'autres institutions canadiennes, le genre de société qu'une banque peut en retour posséder au Canada.

Voilà à mon avis, les quatre aspects importants du Livre blanc. Je le répète: l'intégration partielle, comme je l'appelle; la facilité d'accès au statut de banque; les banques étrangères; les nouveaux pouvoirs des banques, dont la structure financière qui sera redéfinie, au plutôt revue.

Maintenant, que sont les quasi-banques? Elles regroupent principalement les sociétés de fiducie, les sociétés de prêts hypothécaires, les caisses d'épargne et de crédit et les caisses populaires. Le pour et le contre, dans le cas des quasi-banques, selon la façon de voir de chacun, c'est qu'elles se font réellement concurrence les unes aux autres. Les banques diraient par exemple: si les quasi-banques doivent faire partie de leur domaine d'intérêt, notre secteur d'opérations, qu'à cela ne tienne; mais qu'elles aient les mêmes droits et obligations que nous. Or les quasi-banques font réellement concurrence aux banques mais elles n'ont pas les mêmes droits ni les mêmes obligations. Nous en reparlerons plus tard.

Pour en revenir à cette intégration partielle des banques et des quasi-banques, cette définition de «intégration partielle» n'existe pas: c'est une expression que j'ai employé ce matin pour me faire comprendre. Les banques et les quasi-banques auraient, comme je l'ai dit, des fonctions qui, étant égales, devraient être groupées et régies par la même loi. Si les quasi-banques doivent entrer dans la catégorie des «banques», elles devraient avoir les mêmes droits et les mêmes obligations. J'ai préparé une liste distincte de ce que sont, à mon avis, les droits des banques. En plus de tous les autres droits conférés par la Loi, les quasi-banques devraient avoir celui d'émettre des chèques au public, tout comme une banque régulière. Elles le font peut-être actuellement mais cela deviendrait, à l'avenir, un droit légal. Deuxièmement, elles auront le droit d'utiliser le système de compensation. Ce droit est pour eux très important,



*[Text]*

new electronics system which means, it seems, that in the future we will pay everything by way of credit cards. When a person goes to a grocery store your credit card will be used for payment purposes. It will go to the computer, which will be connected with a terminal computer which will immediately be charged to your personal account with no cheques and hardly any money involved. So you will appreciate the importance for the near-banks to have access to that system, because this is the system of tomorrow and if they were not members of it they would be deprived of a very important aspect of their negotiations for members or clients. So this is the importance of belonging to that particular group of the clearing system. At present this is done on a hand-to-hand basis, with computer facilities. However, as neither I nor any one of us is required to use a standard credit card now we still use cheques with coded numbers on them which are used for the computer purposes; but you could envisage this coming in a very short period of time when credit facilities by means of ordinary standard credit cards will be in use.

These near-banks will be required to be members of the association. They will also have access to the borrowing power from the central bank, as necessary. With these rights, they must have obligations, which are inserted within this new clearing system. First, they must share in the costs. Secondly, they will be compelled to have reserves, as do other banks. Finally, their deposits will have to be insured under either the Canadian Deposit Insurers Corporation or the Quebec Deposit Insurance Board. Finally, there will be a request to file a return, some form which the government will say one has to file. Those are the obligations over and above what the law would require of the new banks. I covered most of that when I spoke about rights and obligations, the clearing system, and the electronic system of the future.

There will be two types of members. There will be what the white paper calls "clearing members" and "non-clearing members". It does not mean that they are either cleared or not cleared with the law. It means that members with clearing rights will have full access to the clearing system, and non-clearing members will have to go through a member of the system. That is to say that if a small institution does not want to be a full member, it will have to go through the process of proceeding through a member in order to have clearing facilities.

When we visualize the fact that this computer will be the procedure used, we can appreciate that any small financial institution that is issuing cheques will want some way to be directly attached to the terminal system or to get into that system through a member.

There is a fair amount of detail that we do not have here on that subject. The Canadian Bankers' Association is part of the committee now studying this new system.

I turn now to reserves. Reserves will be required for the new banks. There are two types of reserves. Again, I should like to demonstrate it by means of slides. I have divided the slide

*[Traduction]*

comme le souligne le mémoire des caisses populaires, en raison du nouveau système électronique grâce auquel, semble-t-il, tous les paiements s'effectueront par des cartes de crédit. Lorsqu'une personne ira chez l'épicier, elle paiera avec sa carte de crédit. Celui-ci se rendra à l'ordinateur, relié à un terminal, qui détectera immédiatement le compte de cliente; aucun chèque et très peu d'argent joueront dans la transaction. Vous comprenez l'importance pour les quasi-banques d'avoir accès à ce système, car c'est celui de l'avenir et si elles devaient en être privées, elles seraient également privées d'un aspect très important de leurs négociations pour leurs membres ou leurs clients. C'est pourquoi il est important d'appartenir à ce groupe particulier du système de compensation. En ce moment, on procède manuellement, à l'aide de l'ordinateur. Toutefois, comme ni vous ni moi ne sommes obligés d'utiliser une carte de crédit normalisée en ce moment, nous utilisons encore des chèques portant des numéros de code à l'usage de l'ordinateur, mais on peut prévoir qu'il en sera bientôt ainsi, lorsque les facilités de crédit au moyen des cartes de crédits ordinaires seront en vigueur.

Les quasi-banques devront être membres de l'association. Au besoin elles bénéficieront aussi de facilités d'emprunt auprès de la banque centrale. Mais ces droits de participation au système de compensation entraînent également des obligations, qui font partie du nouveau système de compensation. Premièrement, elles devront partager les frais. Deuxièmement, elles seront tenues d'avoir des réserves, comme les autres banques. Finalement, la Société d'assurance-dépôts du Canada ou la Commission d'assurance-dépôts du Québec devront assurer leurs dépôts. Finalement, on leur demandera de déposer une déclaration, dont la forme sera fixée par le gouvernement. Il s'agit là des obligations que devront remplir les nouvelles banques en plus de la loi à laquelle elles seront assujetties. J'ai presque traité tous ces points lorsque j'ai parlé des droits et obligations du système de compensation et du système futur de paiement électronique.

Il y aura deux types de membres. Il y aura ceux que le Livre blanc appelle les «participants» et les «non-participants». Cela ne veut pas dire qu'ils sont ou non assujettis à la loi. Cela signifie que les participants à la compensation pourront participer au système et les non-participants devront compenser leur effets par l'intermédiaire d'un participant. C'est-à-dire que si une petite institution ne veut pas être « participante », elle devra compenser ses effets par l'intermédiaire d'un participant.

Lorsqu'on songe qu'on se servira d'un ordinateur, on peut se rendre compte que n'importe quelle petite institution financière qui émet des chèques voudra de quelque façon être directement rattaché à un terminale ou compenser ses effets par l'intermédiaire d'un participant.

Beaucoup de détails manquent à ce sujet. L'Association des banquiers canadiens fait partie du comité qui étudie le nouveau système.

Je passe maintenant aux réserves. Les nouvelles banques devront constituer des réserves. Il existe deux types de réserves. Je me servirai une fois de plus des diapositives pour expliquer



*[Text]*

between the system of reserves under the present act and the proposed new system of reserves.

Under the present system we have what we call notice and term deposits. By term deposit it means any deposits which can be required to be paid within a year.

At present the Act provides that a 4 per cent cash reserve on those deposits be kept with the Bank of Canada. Under the proposed system, 2 per cent of the first \$500 million of that type of deposits, instead of 4 per cent throughout, and the excess over \$500 million will be at 4 per cent, as it exists now.

The other type of reserve provided in section 72 of the Bank Act is the demand deposit. With any demand deposit he must deposit a reserve with the bank of Canada of 12 per cent. This will remain the same under the proposed legislation.

Thirdly, there is a reserve on foreign currency which is not yet in the act which one has and is used in Canada. The act does not provide any reserve for that type of deposit in Canada, and it is proposed that this type of deposit should now have a reserve of 4 per cent with the Bank of Canada.

The Canadian bankers' association has some comments to make on that particular subject, and it will be interesting to study them when we get to their brief.

There is also a secondary reserve . . .

**Senator Beaubien:** The reserves you have been talking about do not get any interest on them?

**Mr. Poissant:** That is true. That is one of the comments being made by the Canadian bankers' association. There is no interest on the first type of reserves. I think there is interest on secondary reserves, but not, at this time, on the first group.

The computation of the reserves is based on three types of deposits: term or notice deposit, regular deposits, and foreign currency deposits for use in one's bank in Canada.

There is now a percentage rate of 5.5 per cent on secondary reserve deposits, and, again, the association will be making some comments on that. They would like to have the right to deposit municipal or any other type of securities which could serve as payment against their reserves.

**The Chairman:** And with interest.

**Mr. Poissant:** They are asking too that the first type of reserves should bear interest. That is all I have to say about that aspect of the white paper.

I turn now to "entry into banking," which should be much easier from then on. Incorporation will be permitted strictly by letters patent.

There are three major conditions. The duration of the corporation will be for a period of not more than 10 years, and will be issued by the Governor in Council upon the recommendation of the Minister of Finance. There will be therefore, a

*[Traduction]*

ce dont il s'agit. J'ai divisé les diapositives entre le système des réserves en vertu de la loi actuelle et le nouveau système proposé.

En vertu du système actuel, nous avons ce que nous appelons les dépôts à préavis et les dépôts à terme. Par dépôts à terme j'entends tout dépôt qui a au moins un an à courir avant échéance.

À l'heure actuelle, la loi stipule qu'il faut garder pour ces dépôts des réserves primaires de 4% à la Banque du Canada. Avec le système proposé, on parle de 2% sur les 500 premiers millions au lieu de 4% jusqu'à échéance; pour les millions suivants, elles devront être de 4% comme c'est le cas à l'heure actuelle.

L'autre type de réserve dont il est question à l'article 72 de la loi sur les banques est le dépôt à vue. Pour tout dépôt à vue, il doit garder 12% en réserves à la Banque du Canada. Le minimum de réserves reste donc le même dans la nouvelle loi.

En troisième lieu, il existe des réserves sur les dépôts en devises étrangères. Cela ne fait pas encore partie de la loi même si l'on s'en sert au Canada. La loi ne prévoit aucune réserve sur les dépôts au Canada et on propose que pour ce type de dépôt les réserves à la Banque du Canada soient fixées à 4%.

L'Association des banquiers Canadiens a quelques commentaires à faire sur ce sujet et il sera intéressant de les étudier lorsque nous en viendrons à son mémoire.

Il existe également une réserve secondaire . . .

**Le sénateur Beaubien:** Les réserves dont vous parlez ne portent aucun intérêt?

**M. Poissant:** C'est exact. Il s'agit justement d'un commentaire de l'Association des banquiers canadiens. Le premier type de réserves ne rapporte aucun intérêt. Je pense que le deuxième type de réserves en rapporte mais ce n'est pas le cas à l'heure actuelle pour le premier groupe.

Le calcul des réserves est fondé sur trois types de dépôts: les dépôts à terme ou à préavis, les dépôts ordinaires et les dépôts en devises étrangères qui seront utilisés dans nos banques au Canada.

Dans le cas des dépôts se rapportant aux réserves secondaires le taux est de 5.5 p. cent et l'association fera aussi quelques commentaires à ce sujet. Elle voudrait qu'on puisse déposer des valeurs municipales ou autres qui serviraient de paiement pour leurs réserves.

**Le président:** Avec intérêt.

**M. Poissant:** Elle demande aussi que le premier type de réserves rapporte de l'intérêt. C'est tout ce que j'ai à dire sur cet aspect du Livre blanc.

Je passe maintenant à «l'accès au statut de banque» qui, dès lors devrait être plus facile. Une banque ne pourra être constituée que par lettres patentes.

Il existe trois conditions principales: la durée du statut de banque ne devra pas dépasser dix ans. Ce statut sera accordé par le Gouverneur en Conseil sur recommandation du ministre des Finances. Il y aura donc un nouveau mode de délivrance de

[Text]

new type of issuance of letters patent and the authority will still be with the government to issue those letters patent.

With regard to entry into banking, in our explanation we may have grouped matters which are dealt with separately in the white paper. We are talking about ownership of banks which will now be provided for under the proposed act.

Canadian-owned financial institutions will have the right to own 25 per cent of a bank. But this will not be permitted to trust companies or other deposit taking institutions, which should be treated separately. In other words, the white paper provides that the two financial functions should and must be kept separately. Facilities of trust should not be mixed with, or permitted to act in, banking; and, vice versa, banking institutions should not go into trust administration. Trust companies will not have the right to ownership of 25 per cent of a bank.

**Senator Beaubien:** What is the law now; is it 10 per cent?

**Mr. Poissant:** They are not precluded from owning 25 per cent of a bank. They have the same restrictions as any other type of shareholder. They have 10 per cent. But they are subject to the same restrictions as any other type of shareholder. They are not excluded from owning 10 per cent of the shares as permitted under the Bank Act.

Now the provinces will be entitled to be shareholders of banks; they will have the right to hold, at the beginning, 25 per cent of the shares of a bank, that is 25 per cent of the voting shares. This applies to new banks. This 25 per cent is a ceiling at the beginning which will have to be reduced in the tenth year at the latest to 10 per cent. In other words it will then be just like the existing system whereby no one is entitled to own more than 10 per cent of the shares of any bank, although I understand there are some exceptions to this. This reduction does not of necessity have to be carried out throughout the 10-year period; the full reduction can be made in the tenth year.

**Senator Cook:** Is it not the situation that you can own more than 10 per cent but you cannot vote more than 10 per cent?

**Mr. Poissant:** I am not too sure of the specific exception at the moment, but I believe you cannot own more than 10 per cent of the shares of a bank.

**Senator Cook:** I thought you could not vote more than 10 per cent.

**Mr. Poissant:** Well, I appreciate any assistance that anyone can give me on this.

**Mr. D.W. Scott, Adviser to the Committee:** Ten per cent is the existing requirement and since ownership gives the right to vote, I do not think there is any exception for ownership without voting rights.

**Mr. Poissant:** The act, as it presently stands, provides that no one can own more than 10 per cent of the shares in a bank. We know that in the case of the Mercantile Bank more than

[Traduction]

lettres patentes et c'est toujours au gouvernement qu'il appartiendra de les délivrer.

En ce qui concerne l'accès au statut de banques, nous avons, peut-être, dans notre explication groupé des questions qui sont traitées séparément dans le Livre blanc. Nous parlons en ce moment de la propriété des banques qui sera régie par la nouvelle loi.

Les institutions financières canadiennes auront le droit de posséder 25 p. 100 d'une banque. Les sociétés de fiducie et les autres institutions de dépôt devront se plier à des règles différentes. En d'autres mots, le Livre blanc stipule que les deux fonctions financières doivent être distinctes. Les sociétés de fiducie ne sont pas des banques et elles ne doivent pas exercer des activités bancaires et vice-versa, les institutions bancaires ne doivent pas se mêler de la gestion des sociétés de fiducie. Les sociétés de fiducie ne pourront pas détenir 25 p. 100 d'une banque.

**Le sénateur Beaubien:** La loi actuelle stipule-t-elle qu'ils ne peuvent détenir plus de 10 p. 100 des actions?

**M. Poissant:** Rien ne les empêche de détenir 25 p. 100 des actions d'une banque. Ils doivent cependant se plier aux mêmes restrictions que tout actionnaire. Ils détiennent 10 p. 100. Ils sont cependant soumis aux mêmes restrictions que tout autre actionnaire. Rien ne les empêche de détenir 10 p. 100 des actions d'une banque tel que le permet la Loi sur les banques.

Les provinces auront maintenant le droit de devenir actionnaires d'une banque; ils pourront détenir, au début, 25 p. 100 des actions, soit 25 p. 100 des votes. Ces règlements s'appliquent aux nouvelles banques. Le critère des 25 p. 100 constitue au début un plafond qui devra être réduit au cours de la 10<sup>e</sup> année, au plus tard, à 10 p. 100. Bref, la situation sera exactement la même que celle qui prévaut sous le régime actuel où personne ne peut détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une banque, bien qu'il y ait, je le sais, des exceptions à la règle. La réduction des actions ne doit pas nécessairement se faire au cours d'une période de 10 ans, mais peut s'effectuer entièrement au cours de la 10<sup>e</sup> année.

**Le sénateur Cook:** Je crois que la situation actuelle est la suivante: une personne peut détenir 10 p. 100 des actions d'une banque, mais son vote ne peut représenter plus de 10 p. 100.

**M. Poissant:** Je ne suis pas certain actuellement des exceptions, mais je ne crois pas que l'on puisse détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une banque.

**Le sénateur Cook:** Je croyais que le droit de vote ne pouvait être supérieur à 10 p. 100.

**M. Poissant:** J'apprécierai l'aide que l'on pourra me donner à ce sujet.

**M. D. Scott, conseiller du comité:** Le critère actuel est de 10 p. 100 et puisque la détention d'actions donne le droit de vote, je ne crois pas qu'il y ait d'exceptions permettant que l'on possède des actions sans avoir un droit de vote.

**M. Poissant:** La loi actuelle stipule que personne ne peut détenir plus de 10 p. 100 des actions d'une banque. Nous savons cependant que le même actionnaire détenait plus de 10



[Text]

10 per cent of the shares and held by the same shareholder, but they had to reduce that to the appropriate percentage within a certain time limit. But again 25 per cent is permitted at the beginning. This has been requested by some groups to assist in the capitalization of new banks. Again, the Canadian Bankers' Association have a very interesting comment on that subject. But the white paper, as I have said, will permit more than 10 per cent at the beginning but this has to be reduced to 10 per cent.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, it seems to me that when we dealt with the Industrial Acceptance conversion they were given special rights within a certain time limit with regard to ownership. I think one party held about 30 per cent of the shares, but that was an exception.

**Mr. Poissant:** That is a most valuable comment. That is what the white paper is saying; the rule is 10 per cent, but there is special provision for special circumstances and there is a time limit.

**The Chairman:** What you have to look at too is the fact that if and when you have a new Bank Act, then that new act will be the vehicle for all banks in existence at that time. Then the question is, if they have been incorporated beforehand, like the bank you have referred to, which governs? It is a nice question, but I would think on the general law that it would appear that the Bank Act governs, and when the new Bank Act comes into force its provisions would apply. That is just armchair thinking at the moment.

**Senator Cook:** But section 54 of the act says that where it exceeds 10 per cent of the issued and outstanding shares, no person shall, in person or by proxy, exercise voting rights. That is the sense of subsection (2).

**The Chairman:** You can have more than 10 per cent subject to certain conditions, but you cannot vote the excess.

**Mr. Poissant:** There is no provision as to the number of directors that the province will appoint to this new bank that will be formed, and once we appreciate that a 25 per cent share in a bank is a pretty big block of shares and has good control of the bank, there still is no restriction as to the number of directors that a particular province could appoint to the board of a new bank.

**The Chairman:** I should interrupt at this moment because many of the members of this committee will recall that in 1966 we dealt with a petition for the incorporation of a new bank, the Bank of British Columbia, and we had quite a parade of witnesses here, including the then premier of British Columbia, who undertook to answer all the questions, no matter to which member of his group they were addressed. He always prefaced his remarks by saying, "That is a very interesting question; I am glad you asked it." Then we proceeded to get some answers, but they were not too clear. But in that original petition there was provision for the Province of British Columbia to have a financial interest in the bank. Then in 1967 the bill had not been passed as yet, and the new Bank Act came in. There was a clause in that new act prohibiting a

[Traduction]

p. 100 des actions de la banque Mercantile et qu'il a fallu qu'il réduise sa part au pourcentage autorisé dans des délais prescrits. Il est cependant permis de détenir 25 p. 100 au début. Certains groupes ont fait cette demande pour aider à la capitalisation des nouvelles banques. L'association canadienne des banquiers a une opinion intéressante à ce sujet. Mais comme je l'ai déjà dit, le livre blanc permettra à un actionnaire de détenir au début plus de 10 p. 100 des actions, mais il devra, par la suite, réduire sa part à 10 p. 100.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, il me semble que la société Industrial Acceptance s'est vue accorder des droits spéciaux touchant la conversion de ses actions. Je crois qu'un actionnaire détenait 30 p. 100 des actions, mais c'était une exception.

**M. Poissant:** C'est un commentaire très valable. Le livre blanc établit comme règle 10 p. cent, mais prévoit des dispositions spéciales pour les circonstances particulières et fixe les délais.

**Le président:** Il faut également tenir compte du fait que si nous adoptons une nouvelle loi sur les banques, cette loi s'appliquera alors à toutes les banques existantes. La question est de savoir quelle loi s'appliquera, si ces banques ont été incorporées avant l'adoption de la loi proposée? C'est une bonne question, mais je crois que c'est la Loi sur les banques qui s'applique maintenant et que les dispositions de la nouvelle loi s'appliqueront, lorsqu'elle sera adoptée. Mais ce sont là pures conjectures de ma part.

**Le sénateur Cook:** L'article 54 de la loi stipule que, si l'ensemble des actions détenues dépasse 10 p. 100 des actions émises et en circulation, personne ne doit, par fondé de pouvoir ou personnellement, exercer des droits de votes afférents à ces actions. C'est l'esprit du paragraphe (2).

**Le président:** On peut, dans certains cas, détenir plus de 10 p. 100, mais on ne peut exercer des droits de votes quant au surplus.

**M. Poissant:** Aucune disposition ne fixe le nombre de directeurs qui seront nommés par la province pour gérer cette nouvelle banque. Même si l'on reconnaît que 25 p. 100 représente une partie importante des actions d'une banque et assure un bon contrôle de celle-ci, aucune disposition ne restreint le nombre de directeurs qu'une province donnée peut nommer au Conseil de direction d'une nouvelle banque.

**Le président:** Je devrais vous interrompre dès maintenant, parce qu'un grand nombre des membres de ce comité se rappelleront qu'en 1966, nous avons traité d'une pétition concernant la constitution en société d'une nouvelle banque, la Banque de la Colombie-Britannique, et qu'une pléiade de témoins se sont présentés devant nous, y compris le premier ministre de la Colombie-Britannique d'alors, qui avait décidé de répondre à toutes les questions, peu importe à quel membre de son groupe elles étaient adressées. Il commençait toujours en disant: «C'est là une question très intéressante, je suis heureux que vous l'ayez posée.» Les réponses ont ensuite suivies, mais elles étaient loin d'être claires. Toutefois, dans cette première pétition, il y avait une disposition prévoyant que la province de la Colombie-Britannique aurait un intérêt finan-



[Text]

province or a provincial government from having or holding or investing in the shares of a bank. When that was incorporated into the new Bank Act in 1967, the Commons, when this bill was introduced the second time in 1967, amended the bill by striking out the clauses dealing with investment in the shares of a bank by a province. When the bill came to us we did the same thing. Then the premier of British Columbia admitted at that time that they had reflected on the situation and they were not asking to have the right to invest in the shares of a bank. So all went well and they got their charter. But the thing that happened afterwards was that it seemed that all the crown companies and the departments of government made use of the new bank to a very considerable extent, and that may be even today an objection for bringing in the provinces. If they have money in the bank they may decide that they may want to make it earn and to make it profitable. These are questions we must consider as we look at the bill, whatever may finally end up in the bill. I thought I would interject that at this time.

**Senator Cook:** As I read section 54, Mr. Chairman, a province or a crown corporation may own shares but may not vote them. It says that "the voting rights pertaining to any shares of the capital stock of the bank shall not be exercised when the shares are held in the name or right of . . . Her Majesty in right of Canada or in right of a province", and so on.

I think they can own shares in crown corporations, or a province can own shares or a pension fund can, but they must not vote under section 54 of the Bank Act.

**Senator Macnaughton:** The implication is the same from your remarks, as I take it, Mr. Chairman, namely that if a province has, say, 20 per cent in a provincial bank, obviously they will send certain revenues to the bank.

**The Chairman:** One might feel that it was a reasonable assumption to make.

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, I will ask Mr. Scott to clear that point up for the committee later.

To continue, the white paper says that there will be conversion facilities to enable the present institutions to convert into banking institutions. In order to do that there will be special procedures at the time of the incorporation of a new bank. They say that they will broaden the organization expenses and the cost of acquiring new management for the bank, and they also say that the fact that the new bank will only be required to have a 2 per cent reserve on the first \$500 million should facilitate entry into banking.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, this morning our witness used the expression "\$500 million", but the white paper only speaks of \$500 million in total.

[Traduction]

cier dans cette banque. Et, en 1967, le bill n'avait pas encore été adopté en tant que tel, et la nouvelle Loi sur les banques entrerait en vigueur. Cette nouvelle loi comprenait un article interdisant à une province ou à un gouvernement provincial d'avoir, de détenir, ou d'acquérir des actions d'une banque. Lorsque ces dispositions furent incluses à la nouvelle Loi sur les banques en 1967, la Chambre des communes, lorsque ce bill fut présenté pour la deuxième fois en 1967, l'amenda, en supprimant les articles se rapportant à l'investissement d'une province dans une banque. Lorsque le bill nous a été soumis, nous avons fait de même. Ensuite, le premier ministre de la Colombie-Britannique a admis à ce moment-là qu'ils avaient réfléchi à la situation, et qu'ils ne demandaient pas le droit d'investir dans une banque. Donc, tout allait bien, et ils obtinrent leur charte. Mais, par la suite, il sembla que toutes les sociétés de la Couronne et les ministères gouvernementaux utilisèrent beaucoup cette nouvelle banque, et c'est peut-être encore aujourd'hui une objection à l'inclusion des provinces. Si elles ont de l'argent en banque, elles peuvent décider de vouloir faire fructifier cet argent. Ce sont là des questions que nous devons considérer au fur et à mesure que nous étudions le bill, et toutes les mesures qui y seront peut-être finalement incluses. J'ai pensé que je devais souligner cet aspect dès maintenant.

**Le sénateur Cook:** En vertu de l'article 54, monsieur le président, il semblerait qu'une province ou une société de la Couronne puisse détenir des actions, mais non pas les voter. On y prévoit que «les droits de vote afférents à des actions du capital social de la banque ne doivent pas être exercés lorsque les actions sont détenues soit au nom, soit du chef ( . . . ) de Sa Majesté du chef du Canada, ou du chef d'une province ( . . . )».

Je crois qu'elles peuvent détenir des actions dans une société de la Couronne, ou encore qu'une province ou un fonds de pension le peut, mais ils ne doivent pas voter en vertu de l'article 54 de la loi sur les banques.

**Le sénateur Macnaughton:** D'après ce que je puis comprendre, monsieur le président, l'implication de vos remarques est la même; par exemple, si une province détient, 20 p. 100 des actions d'une banque provinciale, ils enverront manifestement certains revenus à la banque.

**Le président:** On peut croire que c'était là une supposition raisonnable.

**M. Poissant:** Monsieur le président, je demanderai plus tard à M. Scott d'éclaircir cet aspect pour le Comité.

On dit au Livre blanc qu'il y aura des services de conversion pour permettre aux institutions actuelles de se transformer en institutions bancaires. Pour y parvenir, il y aura des procédures spéciales au moment de la constitution d'une nouvelle banque. On y parle d'élargir le champ des dépenses d'organisation admises et des frais occasionnés pour l'obtention d'une équipe de direction, lors de la création d'une nouvelle banque; on y dit aussi que le fait que la nouvelle banque ne sera tenue d'avoir qu'un taux de réserve de 2 p. 100 pour les premiers \$500 millions, devrait faciliter l'accès au secteur bancaire.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, ce matin, nos témoins ont parlé de «\$500 millions», mais au Livre blanc, on ne parle que de \$500 millions au total.

*[Text]*

**Mr. Poissant:** That is for reserves calculations.

**Senator Macnaughton:** Yes, for new banks.

**Mr. Poissant:** No, that is not for new banks. There is no limit on new banks. Foreign banks will have that limit, but new banks will have no limit. I will be speaking about foreign banks in a few moments.

**Senator Macnaughton:** Thank you.

**Senator Cook:** Not now, but later, would the witness look into the question of whether these reserve requirements are more or less severe than those obtaining in the United States, the U.K. and a few other countries?

**Mr. Poissant:** Yes, we will examine that for you.

**Senator Cook:** Thank you. That will be helpful.

**Mr. Poissant:** So that is it, then, with respect to the entry into banking of the near bank or any other institution. I should say that it is not necessary to be a near bank in order to be incorporated, but this will be the facility.

With respect to foreign banks, there are three possibilities now for foreign banks doing business in Canada. First, they will have the right to incorporate under the Bank Act in Canada. That is simple. You just go through the normal procedures and incorporate a bank in Canada under the new legislation.

The second possibility will be for foreign banks, whose affiliates are engaged in both making bank loans and accepting deposits, either to have the affiliate incorporate as a bank or to cease its combined operations. In other words, a foreign bank now doing business in Canada will have to incorporate it banking functions, and if they do both they have no choice; they must cease to perform these separate operations, and they have to incorporate their banking transactions under the Bank Act.

**The Chairman:** In a subsidiary company.

**Mr. Poissant:** It will be a subsidiary company that will be incorporated as a bank, because here that is another exception to the general rule. We will see later that it will be a subsidiary of a bank. Presumably, they will own more than 10 per cent of the shares, but because of that particular aspect of this incorporation they will be limited in their growth in Canada. So foreign banks will be limited in their activities in Canada because of that aspect of being a subsidiary of another bank.

The third possibility for banking for foreign banks in Canada will be that they will have to register their establishment and affairs in Canada. They will be required to register with the Inspector General of Banks and they will have to register any of their affiliated branches and submit a return of their activities in Canada.

If I may repeat the three possibilities, then, they are as follows: First, a foreign bank may incorporate its activities in Canada; second, if they are now in joint activities, banking and others, they will have to cease that type of operation and

*[Traduction]*

**M. Poissant:** C'est pour le calcul des réserves.

**Le sénateur Macnaughton:** Oui, pour les nouvelles banques.

**M. Poissant:** Non, ce n'est pas pour les nouvelles banques. En ce qui les concerne, il n'y a aucune limite. Les banques étrangères seront assujetties à cette limite, mais les nouvelles banques n'en auront aucune. Je parlerai des banques étrangères dans un moment.

**Le sénateur Macnaughton:** Je vous remercie.

**Le sénateur Cook:** Le témoin aurait-il l'obligeance de nous dire, un peu plus tard, si ces réserves obligatoires sont plus ou moins sévères que celles en vigueur aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans quelques autres pays?

**M. Poissant:** Oui, nous étudierons cette question.

**Le sénateur Cook:** Je vous remercie. Cela sera très utile.

**M. Poissant:** Donc, en ce qui concerne la transformation des quasi-banques ou autres institutions en institutions bancaires, c'est terminé. Je dirais qu'il n'est pas nécessaire d'être une quasi-banque pour obtenir le statut de banque mais cela facilite les choses.

En ce qui concerne les banques étrangères, il existe maintenant pour elles trois possibilités de faire affaires au Canada. Premièrement, elles auront le droit d'obtenir le statut de banque en vertu de la Loi sur les banques du Canada. Cela est simple. Il s'agit simplement de se conformer aux procédures ordinaires, et de se constituer en banque au Canada en vertu de la nouvelle Loi.

La deuxième possibilité sera, pour les banques étrangères qui ont des filiales s'occupant à la fois d'octroyer les prêts et de recevoir des dépôts, soit de constituer la filiale en banque, soit de cesser d'exercer simultanément ces deux activités. En d'autres termes, une banque étrangère faisant actuellement affaires au Canada devra constituer ses opérations bancaires en société et si elle fait les deux elle n'a pas le choix; elle doit mettre un terme à ces opérations indépendantes et demander la constitution de ses activités bancaires en société, conformément à la Loi sur les banques.

**Le président:** Dans une filiale canadienne.

**M. Poissant:** Ce sera une filiale canadienne qui sera constituée en banque, parce qu'il s'agit encore une fois d'une exception à la règle. Nous allons voir plus tard qu'il s'agira d'une filiale de banque. Nous supposons qu'elle détiendra plus de 10 p. 100 des parts mais, à cause de cet aspect particulier de la constitution en société, sa croissance au Canada sera limitée. Ainsi, l'activité des banques étrangères au Canada sera limitée parce qu'elles sont une filiale d'une autre banque.

La troisième possibilité permettant aux banques étrangères de faire affaires au Canada sera qu'elles devront inscrire leurs établissements et leurs activités au pays. Elles seront obligées de s'inscrire au bureau de l'Inspecteur général des banques et elles devront inscrire toutes leurs filiales et soumettre un compte rendu de leurs activités au Canada.

Je vais répéter les trois possibilités: premièrement, une banque étrangère peut obtenir le statut de banque au Canada; deuxièmement, si ses activités bancaires ou autres se font en collaboration avec d'autres sociétés, elle devra mettre un terme



[Text]

incorporate that aspect of their banking; third, foreign branches and agencies operating in Canada will have to register their operations in Canada with the Inspector General of Banks.

**The Chairman:** There is a limit on the number of branches that a foreign bank operating in Canada may have.

**Mr. Poissant:** Yes. What are the restrictions on foreign banks doing business in Canada then? First, 50 per cent of their directors will have to be Canadian citizens. It does not say "Canadian residents" but "Canadian citizens." So one could be a citizen and not necessarily reside in Canada but could still be a director of that bank.

Second, with respect to their banking powers, I see no restriction here so far as banking is concerned. They will have the same powers as any other bank in Canada.

Third, their growth is limited, and we will see how that growth is limited.

So the incorporation of foreign banks in Canada will be the same as that of any Canadian bank. I must state at this point some exceptions to that general rule. First, their minimum capital will have to be \$5 million of which 50 per cent will have to be fully paid capital. In other words, the foreign bank will not be able to start a bank in Canada if it does not have \$2.5 million of paid up capital.

The white paper proposed to limit their growth in Canada. How will they do that? They will be able to accept as liabilities not more than 20 times their capital. As an example, the maximum authorized capital a foreign bank's subsidiary in Canada will be allowed to hold will be \$25 million. As I indicated earlier, the minimum will be \$5 million. Because of the provision that the size of a foreign bank's subsidiary will be 20 times its authorized capital invested in Canada, a foreign bank at no time will have the right to have more than \$500 million in assets in Canada.

**Senator Cook:** Assets or deposits?

**Mr. Poissant:** The white paper puts it in terms of total assets, although that could be redefined in the legislation. At page 28 of the white paper it is set at \$500 million in total assets.

**Senator Smith (Colchester):** The white paper sets it at 20 times its authorized capital.

**Mr. Poissant:** At page 28 you will find the following statement:

The size of a foreign bank's subsidiary will be limited to 20 times its authorized capital. On the basis of approved increases in authorized capital to a maximum of \$25 million, a bank subsidiary could grow to about \$500 million of assets.

**Senator Cook:** And that need not be all in the form of deposits.

[Traduction]

à ce genre d'activités et demander d'obtenir le statut de banque pour ses activités bancaires; troisièmement, les filiales étrangères et les organismes faisant affaires au Canada devront inscrire leurs opérations au Canada auprès de l'Inspecteur général des banques.

**Le président:** On limite le nombre de filiales qu'une banque étrangère faisant affaires au Canada peut constituer.

**M. Poissant:** En effet. Examinons les restrictions imposées aux activités des banques étrangères au Canada. Premièrement 50 p.100 de leurs directeurs doivent être citoyens canadiens. On ne dit pas «personnes résidant au Canada» mais «citoyens canadiens». Ainsi, une personne peut être citoyen canadien mais pas nécessairement résider au Canada, et être directeur d'une banque canadienne.

Deuxièmement: le pouvoir des banques. Je ne vois aucune restriction, du moins en ce qui concerne les activités bancaires. Elles auront les mêmes pouvoirs que toute autre banque canadienne.

Troisièmement: la croissance est limitée. Nous allons maintenant examiner de quelle façon on va limiter cette croissance.

Ainsi la constitution en société de banques étrangères au Canada se fera de la même façon que celle de n'importe quelle banque canadienne. Je dois maintenant signaler certaines exceptions à la règle générale. D'abord, le capital autorisé devra être versé. En d'autres termes, une banque étrangère ne pourra pas constituer une banque au Canada si elle n'a pas \$2.5 millions versés en capital autorisé.

Le livre blanc propose de limiter leur croissance au Canada. De quelle façon procédera-t-on? Au titre des valeurs passives, elles ne pourront accepter que jusqu'à concurrence de 20 fois le montant de leur capital. Par exemple, le capital maximal autorisé pour une filiale d'une banque étrangère au Canada ne sera pas supérieure à \$25 millions de dollars. Comme je l'ai mentionné auparavant, le minimum sera de \$5 millions. Étant donné la disposition voulant que le bilan d'une filiale de Banque étrangère au Canada prévoyait qu'il ne pourra pas dépasser vingt fois son capital autorisé, une banque étrangère ne pourra, en aucun temps, détenir plus de \$500 millions en actifs au Canada.

**Le sénateur Cook:** En actifs ou en dépôts?

**M. Poissant:** Le livre blanc parle d'actif total, bien que cela puisse être redéfini dans la loi. À la page 28 du livre blanc, on évalue ces avoirs totaux à \$500 millions de dollars.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Le livre blanc dit vingt fois le capital autorisé.

**M. Poissant:** À la page 28, il est écrit:

Le bilan d'une filiale de banque étrangère ne pourra dépasser vingt fois son capital autorisé. En supposant que des augmentations de capital approuvées portent ce dernier au maximum de \$25 millions, les actifs d'une filiale bancaire pourraient atteindre environ \$500 millions.

**Le sénateur Cook:** Ce bilan n'a pas besoin d'être constitué uniquement en dépôts.



[Text]

**Senator Buckwold:** It could be comprised of investments in real estate.

**Senator Cook:** Investments in real estate, bonds or any number of other investments.

**Mr. Poissant:** Yes. A further question was whether it was 20 times the capital subscribed. The white paper says 20 times its authorized capital, which would seem to defeat the first condition that 50 per cent be fully paid. It says:

The minimum authorized capital will be \$5 million of which \$2.5 million will be required to be fully paid.

It goes on to say that increases in authorized capital to a maximum of \$25 million will require the approval of the Governor in Council. You need \$5 million in authorized capital with which to start, and any increase in authorized capital will be subject to the approval of the Governor in Council.

The ceiling on the volume of business in Canada will be 20 times the authorized capital. If I am not mistaken, the Mercantile Bank's volume of business in Canada was once limited to 20 times its authorized capital.

**Senator Buckwold:** Twenty times authorized capital or 20 times paid-up capital?

**Mr. Poissant:** It says 20 times authorized capital.

**Senator Buckwold:** The paid-up capital equals 50 per cent of authorized capital, so in fact it would be 40 times paid-up capital.

**Mr. Poissant:** Again, we do not have that information. At the beginning it says that the minimum authorized capital will be \$5 million, of which \$2.5 million will be required to be fully paid. It does not say anything else. It goes on to say:

The size of a foreign bank's subsidiary will be limited to 20 times its authorized capital. On the basis of approved increases in authorized capital to a maximum of \$25 million, a bank subsidiary could grow to about \$500 million of assets.

So, the first condition of incorporation is that there must be a minimum authorized capital of \$5 million and anything over and above the minimum is subject to approval. Once there is an increase in the authorized capital, then it would be 20 times the new revised authorized capital.

**Senator Cook:** It assumes that \$25 million is the maximum, does it not?

**Mr. Poissant:** Yes, and that is set out at page 28 of the white paper.

**Senator Cook:** It indirectly puts the maximum authorized capital at \$25 million.

**Mr. Poissant:** Yes, that is the only point at which it puts the maximum at \$25 million. Hopefully, the bill will be more precise in that respect. The white paper puts maximum growth to about \$500 million of assets, but what does that mean? As

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Il peut comprendre les investissements dans le placement immobilier.

**Le sénateur Cook:** Des investissements dans le placement immobilier, des obligations ou toute autre forme d'investissements.

**M. Poissant:** En effet, une autre question reste à savoir si c'est vingt fois le capital souscrit. Le Livre blanc mentionne vingt fois le capital autorisé, ce qui semble annuler la première condition voulant que 50 p. 100 de ce capital soit complètement versé. On dit:

Le capital autorisé devra être au moins de \$5 millions, dont \$2.5 millions versés.

Le Livre blanc mentionne ensuite que les augmentations de capital approuvées s'élevant à un maximum de \$25 millions devront être autorisées par le Gouverneur en Conseil. Il faut donc au départ \$5 millions de capital autorisé et toute augmentation de ce dernier devra faire l'objet de l'autorisation du Gouverneur en Conseil.

Le plafond du volume des activités au Canada sera de vingt fois le capital autorisé. Si je ne me trompe, le volume des activités canadiennes de la Banque Mercantile était limité à vingt fois son capital approuvé.

**Le sénateur Buckwold:** Vingt fois le capital autorisé ou vingt fois le capital versé?

**M. Poissant:** Vingt fois le capital autorisé, selon le Livre blanc.

**Le sénateur Buckwold:** Le capital versé équivaut à la moitié du capital autorisé, qui serait donc quarante fois le capital versé.

**M. Poissant:** Encore une fois, il nous manque ces renseignements. Au début, il est indiqué que le capital autorisé devra être d'au moins \$5 millions, dont \$2.5 millions devront être entièrement payés. Il n'y a rien d'autre à ce sujet. Je cite:

Le bilan d'une filiale de banque étrangère ne pourra dépasser vingt fois son capital autorisé. En supposant que des augmentations de capital approuvées portent ce dernier au maximum de \$25 millions, les actifs d'une filiale bancaire pourraient atteindre environ \$500 millions.

Ainsi, la première condition de constitution est qu'il doit y avoir un capital autorisé d'au moins \$5 millions, tout capital supplémentaire devant faire l'objet d'une autorisation. Lorsque le capital autorisé augmente, il peut atteindre vingt fois le nouveau capital autorisé révisé.

**Le sénateur Cook:** Cela suppose que le maximum est de \$25 millions n'est-ce-pas?

**M. Poissant:** Oui, ce qui est indiqué à la page 28 du Livre blanc.

**Le sénateur Cook:** Cela porte indirectement le capital autorisé maximum à \$25 millions.

**M. Poissant:** Oui, c'est le seul cas où le plafond est de \$25 millions. Nous espérons que le bill sera plus précis à cet égard. Le Livre blanc porte le maximum de l'augmentation à environ \$500 millions pour ce qui est des actifs, mais qu'est-ce que cela

[Text]

someone said earlier, is it \$500 million in real estate assets in Canada?

**Mr. John Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** It includes all assets.

**Senator Laird:** But not deposits?

**Mr. Lewis:** It is all of the assets.

**Senator Cook:** But \$100 million could be a loan from the parent bank invested in real estate in Canada. The deposit component could be quite small.

**Mr. Poissant:** If I remember a discussion surrounding the Mercantile Bank correctly, it was not permitted to make loans to an amount more than 20 times its invested capital. In other words, assuming an authorized capital of \$25 million, a foreign bank subsidiary would be entitled to have on its balance sheet in Canada \$500 million in assets, and included in that calculation would be receivable loans, deposits, buildings, and so forth.

It goes on to say that a foreign bank will have the right to Canadianize itself. If a foreign bank subsidiary is not widely held, it will be limited in its operations in Canada. If it wants to Canadianize itself, a foreign bank subsidiary would have to reduce its nonresident shareholding to 10 per cent for any one owner or group of associated owners and reduce total non-resident ownership to 25 per cent. That being done, it would be considered a Canadian bank, which would mean there would be no limit to its growth. If a foreign bank subsidiary has the degree of Canadian ownership to warrant Canadian bank status, it will have the same prerogatives as any other Canadian bank.

In addition to having a limit on growth to 20 times invested capital, a foreign bank can only have one place of business in Canada but, subject to approval, may be permitted to open up to five branches in Canada.

To be incorporated under the Bank Act, a foreign bank subsidiary has to meet two major conditions, the first being that the parent bank, the foreign bank, should have a good reputation. In other words, if the foreign bank does not have a good reputation, it cannot incorporate a subsidiary under the Bank Act of Canada. The second major condition is that its assets will have to equal its liabilities, and they will have to be situated in Canada, the reason being that a foreign bank could form a subsidiary and have some of its assets situated outside of Canada. At that stage, no; but as soon as you have deposits of, not \$1 million, because the minimum is \$2½ million, but say \$5 million of liabilities deposited in Canada, you have to have in Canada \$5 million of assets, and as they both go up you have to match the liabilities with assets in Canada. One small phrase in the white paper asserts that access to banking in Canada for foreign banks will be on a reciprocity basis. It is as if we were saying, "If you permit our banks to be incorporated in your country, we will permit your bank to be incorporated in our country."

[Traduction]

signifie? S'agit-il, comme quelqu'un l'a dit précédemment, des \$500 millions d'actifs immobiliers au Canada.

**M. John Lewis, C. A., conseiller du Comité:** Cela inclut tous les actifs.

**Le sénateur Laird:** Mais pas les dépôts?

**M. Lewis:** Tous les actifs.

**Le sénateur Cook:** Mais la banque mère aurait pu consentir un prêt de \$100 millions investis au Canada dans des biens immobiliers. Le facteur dépôt pourrait être très minime.

**M. Poissant:** Si je me souviens bien de la discussion concernant la Banque Mercantile, cette dernière n'était pas autorisée à consentir des prêts d'un montant supérieur à 20 fois son capital investi. En d'autres termes, avec un capital autorisé de \$25 millions, une filiale de banque étrangère serait autorisée à avoir à son bilan au Canada \$500 millions d'actifs, ce qui incluerait les prêts à recevoir, les dépôts, les immeubles et ainsi de suite.

Le Livre blanc mentionne ensuite qu'une banque étrangère aura le droit de se canadianiser. Si le capital d'une filiale de banque étrangère n'est pas largement réparti, ses activités au Canada seront limitées. Pour pouvoir se canadianiser, une filiale de banque étrangère devra ramener les participations étrangères à 10 p. 100 pour chaque actionnaire ou groupe d'actionnaires associés et ramener toutes les participations étrangères à 25 p. 100. Dans ces conditions, elle sera considérée comme une banque canadienne, ce qui signifie que son expansion ne fera plus l'objet de restrictions. Si une filiale de banque étrangère possède le degré de propriété canadienne la rendant admissible au statut de banque canadienne, elle aura les mêmes prérogatives que les autres banques canadiennes.

En plus d'avoir son expansion limitée à un plafond équivalant à 20 fois son capital investi, une banque étrangère ne peut avoir qu'un seul établissement au Canada, mais elle peut se voir autoriser à y ouvrir jusqu'à cinq succursales.

Pour pouvoir se constituer dans le cadre de la Loi sur les banques, une filiale de banque étrangère devra répondre à deux exigences essentielles, la première étant que la banque mère, c'est-à-dire la banque étrangère devra avoir bonne réputation. En d'autres termes, si sa réputation laisse à désirer, elle ne pourra constituer une filiale dans le cadre de la Loi canadienne sur les banques. La deuxième condition essentielle est que ses actifs devront être d'une valeur au moins égale à son passif, ce dernier devant se trouver au Canada, car une banque étrangère pourrait constituer une filiale en ayant une partie de ses actifs hors du Canada. A ce stade, non, mais dès que les dépôts s'élèvent, non pas à 1 million de dollars, parce que le minimum est 2½ millions de dollars, mais à 5 millions de dollars de passif, déposés au Canada, il faut avoir au Canada un actif de 5 millions de dollars; et il faut les équilibrer au Canada, à mesure qu'ils augmentent l'un et l'autre. Il y a dans le Livre blanc une petite phrase où l'on affirme que les banques étrangères seront autorisées à faire affaires au Canada, sur une base de réciprocité. C'est comme si nous disions: «Si vous permettez à nos banques d'être constituées en sociétés dans votre pays, nous permettrons aux vôtres d'être constituées en sociétés dans le nôtre.»



[Text]

**The Chairman:** With the same powers.

**Mr. Poissant:** With the same powers. That is right. There are only three lines on the subject of reciprocity in the White Paper. It is not much.

**The Chairman:** Did you mention the 15 per cent? The over-all limitation on foreign bank operations in Canada?

**Mr. Poissant:** You are correct. There will be an over-all limitation, on all non-resident banks doing business in Canada through a subsidiary Canadian bank, of 15 per cent. This is referred to at page 28 of the brief. It says:

The policy, subject to review, will be to limit total operations of foreign banks to 15 per cent of total commercial lending in Canada.

It is not 15 per cent of total assets. What is proposed is that the total lending of those banks in Canada should not exceed 15 per cent of the total lending of all the banks in Canada.

Administration of this policy is not going to be an easy task, because as you can appreciate, if that limit is exceeded, who is going to be the one who is going to reduce his holdings, if everyone is within the limit individually, but if overall the total is more than 15 per cent? I foresee great difficulties in creating a mechanism for dealing with that kind of situation. Will it be a question of having to arrive at a percentage by which all the foreign banks will have to reduce their holdings, or their lending? Say by one per cent? I imagine this is one of maintaining the 15 per cent ceiling, but certainly it will be interesting to see the legislation.

**The Chairman:** Well, Mr. Scott can find that. Meanwhile, I would like to ask you for your views, Mr. Poissant. The White Paper talks about a foreign bank being able to have a subsidiary in Canada, which can be Canadianized, which means that it can be incorporated under certain conditions of the Bank Act of Canada; but the problem that bothers me is this: our ordinary concept of subsidiary implies a situation in which there is majority control. If the limit is 25 per cent of a holding in the so-called subsidiary in Canada, you are going to have to write a special definition of "subsidiary." I am puzzled as to how it would work out. Have you thought about this, Mr. Scott?

**Mr. Scott:** Yes, sir. I am just reading it now.

**Mr. Poissant:** At the beginning it will be a subsidiary, but as it improves its degree of Canadian ownership, it will phase itself out of the definition of "subsidiary" to become an independently owned company with widely held shares.

**The Chairman:** They keep calling it a foreign bank subsidiary.

**Mr. Poissant:** Yes, at the beginning; but I imagine, as you progress, by way of Canadianizing your bank, you will change from one definition to the other by becoming a widely held bank. This is the purpose. At the beginning it is a wholly owned subsidiary. But we would say, "We want you to be a

[Traduction]

**Le président:** Avec les mêmes pouvoirs.

**M. Poissant:** Avec les mêmes pouvoirs. C'est exact. Il n'y a dans le Livre blanc, que trois lignes sur la réciprocité. C'est peu.

**Le président:** Avez-vous mentionné les 15 pour cent? La limite générale des opérations des banques étrangères au Canada?

**M. Poissant:** Vous avez raison. Une limite générale de 15 p. 100, sera imposée à toutes les banques non résidentes qui font affaires au Canada, par l'intermédiaire d'une filiale canadienne. Cette limite est mentionnée à la page 28 du Livre blanc.

La politique consistera, sous réserve d'aménagements, à limiter la part globale des banques étrangères à 15 p. 100 des prêts commerciaux au Canada.

Il ne s'agit pas de 15 p. 100 du total de l'actif. On propose en fait que le total des prêts accordés par ces banques au Canada ne dépasse pas 15 p. 100 du total des prêts accordés par toutes les banques, au Canada.

Il ne sera pas facile de gérer cette politique parce que, comme vous pouvez vous en rendre compte, si cette limite est dépassée, qui réduira ses avoirs, si chacun respecte la limite, mais si, pour l'ensemble, le total dépasse 15 p. 100? Je prévois de grandes difficultés dans la création d'un mécanisme chargé de régler ce genre de situation. S'agira-t-il d'arriver à un pourcentage en vertu duquel toutes les banques étrangères devront réduire leurs avoirs, ou leurs prêts? Disons de un p. 100? J'imagine que c'est un moyen de maintenir le plafond de 15 p. 100, mais il est certain qu'il sera intéressant d'étudier la mesure législative.

**Le président:** M. Scott peut trouver ce renseignement. En attendant, je voudrais vous demander votre opinion, M. Poissant. Le Livre blanc indique qu'une banque étrangère peut avoir une filiale au Canada, qui peut être canadienisée, ce qui signifie qu'elle peut être constituée en société en vertu de certaines conditions de la Loi sur les banques du Canada; mais le problème qui me préoccupe est le suivant: ordinairement nous concevons que dans le cas d'une filiale il doit y avoir contrôle majoritaire. Si la limite est de 25 p. 100 de l'avoir dans une dite filiale au Canada, on devra rédiger une définition spéciale de «filiale». Je me demande comment cela marcherait. Y avez-vous pensé, M. Scott?

**M. Scott:** Oui, monsieur, je suis actuellement en train de la lire.

**M. Poissant:** Au début il s'agira d'une filiale, mais à mesure que la participation canadienne augmentera elle cessera d'être «une filiale» pour devenir une société autonome ayant des actions publiques.

**Le président:** On continue à l'appeler une filiale de banque étrangère.

**M. Poissant:** Oui, au début; mais j'imagine à mesure que votre banque se canadienise, vous changerez d'une définition à l'autre en devenant une banque ouverte. C'est l'objectif visé. Au début il s'agit d'une filiale en propriété exclusive. Mais nous dirions: «Nous voulons que vous deveniez une banque



*[Text]*

widely held bank, so if you remain a foreign owned subsidiary you will be restricted in your power. If you become a Canadian bank, as we wish you to be, then you will phase out of the definition of subsidiary." In these circumstances, legally speaking, they are no longer a subsidiary. Actually, I do not think there is a legal definition, but there is an accounting definition, which means that if you have control over any other company it could be considered a subsidiary; if, however, you only own 10 per cent, after 10 years, the situation is different. Suppose for example that the first National Bank owned a company 100 per cent in the beginning, but that they reduced their ownership in that bank in 10 years to 10 per cent. I do not think that would be considered a subsidiary any longer under the Bank Act.

**The Chairman:** But they go on and say that a foreign bank incorporating a subsidiary under the Bank Act will not be permitted to establish or to continue in Canada any affiliate other than those permitted to the subsidiary itself as a bank under the act. They still, at that stage, that is, when they have established a subsidiary that is really in law as we know it a subsidiary, then the foreign bank cannot directly own any affiliates in Canada. Once it has Canadianized itself, the affiliates or branches must be branches of that subsidiary that has been Canadianized.

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman, I would suggest that this is very poor drafting. In effect, they should have used the same word in both cases—that is, "affiliate". But they do refer to the same thing. It is an error in drafting.

**The Chairman:** There is a lot of very loose language here.

**Mr. Poissant:** You are correct, Mr. Chairman. This gave me a problem. What is an affiliate? I have been in accounting all my life, and "affiliate" and "subsidiary" at times could be one and the same thing. You affiliate as a result of such things as two companies having the same directors or the same shareholders, but one company does not own the other.

**The Chairman:** Yes, but does the word "affiliate" have the meaning here that it has in the Income Tax Act?

**Mr. Poissant:** There we do not have the word "affiliate." We have related companies under the Income Tax Act.

**The Chairman:** And associated companies.

**Mr. Poissant:** And associated companies. But we do not have this word "affiliate" defined. Perhaps it will be defined. I imagine the bill will provide a definition of what is meant by "subsidiary", and also of what is meant by an affiliate.

I will conclude now and give Mr. Lewis an opportunity to discuss matters covered in the White Paper.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, before getting off this topic, would you permit a question?

**The Chairman:** Certainly.

*[Traduction]*

ouverte, par conséquent, si vous demeurez une filiale d'une banque étrangère vos activités seront restreintes. Si vous devenez une banque canadienne, comme nous le désirons, vous cesserez d'être une filiale.» Dans ces conditions, juridiquement, elle cesse d'être une filiale. En fait, je ne pense pas qu'il y a une définition juridique, mais il y en a une en comptabilité, qui signifie que toute société contrôlée par une autre société peut être considérée comme une filiale; toutefois, si vous ne possédez que 10 p. 100 des actions, après 10 ans, la situation est différente. Par exemple, supposez qu'une société appartienne complètement à la First National Bank, mais dans dix ans son avoir en actions dans cette banque soit réduit à 10 p. 100. Je pense qu'elle ne serait plus considérée comme une filiale aux termes de la Loi sur les banques.

**Le président:** Mais on indique dans le Livre blanc qu'une banque étrangère qui constitue en société une filiale aux termes de la Loi sur les banques ne serait pas autorisée à établir ou à maintenir au Canada tout établissement affilié excepté ceux que la filiale est autorisée à avoir en tant que banque aux termes de la loi. À ce stade, elle en a toujours l'autorisation lorsqu'elle a établi une filiale qui en est réellement une juridiquement comme nous le reconnaissons, ensuite la banque étrangère ne peut pas posséder directement d'établissements affiliés au Canada. Lorsqu'elle s'est canadienisée, les établissements affiliés ou les succursales doivent être des succursales de cette filiale qui s'est canadienisée.

**M. Lewis:** Monsieur le président, je vous ferai observer que c'est très mal rédigée. En effet, on aurait dû employer le même terme dans les deux cas, à savoir «établissement affilié». Mais il s'agit certainement de la même chose, c'est une erreur de rédaction.

**Le président:** Il y a de nombreux termes imprécis ici.

**M. Poissant:** Vous avez raison, monsieur le président. Cela m'a posé des difficultés. Qu'est-ce qu'un établissement affilié? Je me suis occupé de comptabilité toute ma vie, et «établissement affilié» et «filiale» en certaines occasions désignent la même chose. Vous vous affiliez lorsque deux sociétés ont le même directeur, ou les mêmes actionnaires, mais ni l'une ni l'autre des deux sociétés ne possède l'autre.

**Le président:** Oui, mais est-ce que le mot «affilié» a ici la même signification que dans la Loi sur l'impôt?

**M. Poissant:** Nous n'employons pas le terme «affilié». Nous avons des sociétés apparentées en vertu de la Loi sur l'impôt.

**Le président:** Et des sociétés affiliées.

**M. Poissant:** Et des sociétés affiliées. Mais nous ne définissons pas le mot «affilié». Peut-être qu'il sera défini. J'imagine que le bill donnera une définition de ce que l'on entend par «filiale», et aussi ce que l'on entend par une société affiliée.

Je vais maintenant terminer ma présentation et donner à M. Lewis l'occasion de discuter des questions mentionnées dans le Livre blanc.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, avant de passer à autre chose, me permettez-vous de poser une question?

**Le président:** Certainement.

[Text]

**Senator Laird:** Perhaps I should have done as Senator Smith (Colchester) did, and confess that I have virtually no knowledge of banking or the Bank Act, which of course, qualifies me exceptionally well to remain as a member of this committee in the face of mass resignations!

**The Chairman:** Yes.

**Senator Laird:** In connection with these conditions imposed upon foreign banks coming in to Canada, I am informed—reliably, I believe—that in the United Kingdom foreign banks come in and operate without any conditions or restrictions.

**Mr. Poissant:** Foreign banks can now come under provincial jurisdiction and operate in Canada. That is the near-bank situation we have. They do not call themselves banks. Under the Bank Act they cannot call themselves banks, but they are near-banks. There is, for example, la Banque nationale de Paris that operates in Canada. They have no right to use the word “bank” in their name, but they use initials by which one can define it as a bank.

**Senator Laird:** You are saying, as near banks.

**Mr. Poissant:** As a near-bank. I am speaking now of near-banks in banking in Canada. I am not a lawyer, but I do not think there would be anything to prohibit that in Canada.

**Senator Laird:** Let's assume that for the moment. What I am speaking about are the restrictions, that you have gone over in detail, which are proposed to be imposed on foreign banks coming into Canada. I am told, and again I have to rely on hearsay—at least, I talked to a couple of vice-presidents of Canadian banks last week in London, England, and they assured me . . .

**The Chairman:** Why do you not use the language of the newspapers and say, “through informed opinion”.

**Senator Laird:** Yes, sir. Could you make that correction in your mind? In the United Kingdom any foreign bank is free to carry on without any restrictions such as you have gone over in detail.

**Mr. Poissant:** We certainly do not have this freedoms of action in Canada, at least not openly.

**Senator Laird:** Have you studied that situation, or have any of our experts?

**Mr. Poissant:** I must say that, just like the other question asked about the comparison of banking in other countries and about reserves, at this stage I have not yet studied that, but it may be very interesting to study how it can be compared to other countries.

**Senator Laird:** In other words, what I am trying to find out is—after all, we have to make recommendations on this white paper—should we, for example, recommend that there be no conditions attached to foreign banks coming into Canada? It works in the United Kingdom.

[Traduction]

**Le sénateur Laird:** J'aurais peut-être dû faire comme le sénateur Smith (Colchester) et admettre que je n'ai à peu près aucune connaissance des banques et de la Loi sur les banques ce qui, bien sûr, me rend tout à fait qualifié pour continuer d'être membre de ce comité compte tenu des nombreuses démissions!

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Laird:** Pour ce qui est des conditions imposées aux banques étrangères venant s'établir au Canada, on me dit, et je crois que ce sont des renseignements fiables, qu'au Royaume-Uni des banques étrangères viennent s'établir et poursuivent leurs activités sans conditions ni restrictions.

**M. Poissant:** Dans une certaine mesure. Les banques étrangères sont maintenant visées par la juridiction provinciale et peuvent poursuivre leurs activités au Canada. C'est la situation qui existe vis-à-vis des quasi-banques. Elles ne s'appellent pas des banques. En vertu de la Loi sur les banques elles ne peuvent pas s'appeler des banques, mais ce sont des quasi-banques. Il y a, par exemple, la banque nationale de Paris qui est établie au Canada. Elle n'a pas le droit d'employer le mot «banque» dans sa raison sociale, mais elle emploie des initiales par lesquels on peut savoir que c'est une banque.

**Le sénateur Laird:** Vous dites, en tant que quasi-banques?

**M. Poissant:** En tant que quasi-banque. Je parle maintenant du rôle des quasi-banques dans l'activité bancaire au Canada. Je ne suis pas avocat, mais je ne crois pas qu'il y ait quoi que ce soit au Canada qui l'interdise.

**Le sénateur Laird:** Pour le moment, supposons que cela soit le cas. Je voudrais passer maintenant aux restrictions dont vous avez parlées en détail et que l'on propose d'imposer aux banques étrangères venant s'établir au Canada. Je sais par oui-dire, c'est-à-dire que j'ai parlé à quelques vice-présidents de banques canadiennes la semaine dernière à Londres en Angleterre, ils étaient d'avis . . .

**Le président:** Pourquoi ne dites-vous pas comme les journaux: «de sources bien informées»?

**Le sénateur Laird:** Faites comme si je l'avis dit ainsi. Dans le Royaume-Uni toute banque étrangère est libre de poursuivre ses activités sans restriction comme vous nous l'avez expliqué en détail.

**M. Poissant:** Nous n'avons certainement pas cette liberté d'action au Canada, du moins, pas ouvertement.

**Le sénateur Laird:** La situation a-t-elle été étudiée par vous ou vos experts?

**M. Poissant:** Pour le moment, je dois dire, tout comme pour l'autre question posée au sujet de la comparaison des activités bancaires dans les autres pays et au sujet des réserves, que je n'ai pas encore étudié la situation mais il serait très intéressant de voir comment cela se compare aux autres pays.

**Le sénateur Laird:** Étant donné que nous devons faire des recommandations relativement à ce Livre blanc, j'aimerais savoir, par exemple, si nous devrions recommander de ne pas fixer de conditions aux banques étrangères venant s'établir au



[Text]

**Senator Lang:** There is a provision for reciprocity in that white paper.

**Mr. Poissant:** Yes; but the question is that there seems to be more freedom of action in the U.K. On the other hand, as Canadians we are all proud of the very good banking system we have here and, maybe, the restrictions we have make it a good system. I do not know how they operate in the U.K. Let us say the Royal Bank can go into the U.K. and operate there without any restrictions whatever. The Royal Bank is a good, solid bank, but it could be that there are some banks in the world who don't have the same integrity. But if it is permitted for the Royal Bank to go to the U.K., it will have the same permission for all foreign banks?

**Senator Laird:** Yes.

**Mr. Poissant:** So, therefore, at times we may not want these other banks. Mind you, right now in Canada, any one of those banks could almost have a near-bank in Canada and we may arrive at the same situation as they have in the U.K., except in the U.K. they would have the same facilities. Do they have to have reserves in the U.K.?

**Senator Laird:** I would imagine so.

**Mr. Poissant:** Do foreign banks have the same obligation to have reserves in the central bank of the U.K.?

**Senator Laird:** I should think so. Maybe someone else could answer that question.

**The Chairman:** I was going to say, Senator Laird, there are research facilities available, which I can make use of, in order to get that information, and get it in an official way.

**Senator Laird:** Good.

**The Chairman:** And I think reasonably quickly.

**Senator Smith (Colchester):** I suppose, Mr. Chairman, the objective of the restrictions in Canada is to make sure there is primary Canadian control of our financial institutions. That would be important in Canada because of our status relative to our neighbour and to some of the other large countries in the world. In the U.K. their financial strength—although I would not be prepared to say it is true today—would be such that they did not need to worry about that. That is perhaps the reason that in the U.K. there are no restrictions.

**Mr. Poissant:** I think we should supply the answer. First of all, we need it. We need a comparison with other countries as to whether our legislation is in line, or is it more severe? That type of information we want to have it for ourselves and, therefore, be able to supply it.

[Traduction]

Canada? C'est un système qui fonctionne bien en Grande-Bretagne.

**Le sénateur Lang:** Le Livre blanc prévoit la réciprocité.

**M. Poissant:** Oui, mais la question c'est qu'il semble y avoir une plus grande liberté d'action au Royaume-Uni. Par contre, en tant que Canadiens nous sommes fiers du très bon système bancaire que nous avons au Canada. Je ne dis pas que le système du Royaume-Uni n'est pas meilleur que le nôtre, mais le système bancaire que nous avons ici est sûrement très bon, peut-être à cause des restrictions. Je ne sais pas comment ils fonctionnent au Royaume-Uni. Supposons que la Banque Royale puisse aller s'établir au Royaume-Uni et y faire affaires sans aucune restriction quelle qu'elle soit. La Banque Royale jouit d'une bonne réputation mais peut-être que certaines banques dans le monde n'ont pas la même intégrité. Mais si l'on permet à la Banque Royale d'aller s'établir au Royaume-Uni, la même permission sera-t-elle accordée à toutes les banques étrangères?

**Le sénateur Laird:** Oui.

**M. Poissant:** Il est possible qu'il y ait des fois où nous ne désirons pas ces autres banques. Remarquez bien que n'importe laquelle de ces banques pourrait presque avoir une quasi-banque au Canada maintenant et nous pourrions avoir ici une situation identique à celle du Royaume-Uni sauf qu'au Royaume-Uni elles auraient les mêmes moyens. Est-ce qu'il faut garder des réserves au Royaume-Uni?

**Le sénateur Laird:** Je crois que oui.

**M. Poissant:** Est-ce que ces banques étrangères sont aussi obligées de garder des réserves à la banque centrale du Royaume-Uni?

**Le sénateur Laird:** Je crois que oui. Quelqu'un d'autre pourrait peut-être répondre à cette question.

**Le président:** J'allais dire, sénateur Laird, qu'il y a un service de recherches auquel je peux m'adresser pour obtenir ces renseignements de source officielle.

**Le sénateur Laird:** Très bien.

**Le président:** Et assez vite, je crois.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je suppose, monsieur le président, que les restrictions au pays ont pour but d'établir un contrôle de base, par les Canadiens, de nos institutions financières. Ce serait important pour le Canada à cause de notre situation par rapport aux États-Unis et à certains autres pays importants du monde. La puissance financière du Royaume-Uni, même si elle a fléchi récemment, est telle qu'il n'a pas à s'inquiéter de cette situation. Cela explique peut-être l'absence de restrictions au Royaume-Uni.

**M. Poissant:** Je crois que nous devrions fournir la réponse. Tout d'abord, nous en avons besoin. Il nous faut établir des comparaisons avec d'autres pays pour déterminer si nos lois ressemblent aux leurs et si elles sont plus restrictives. Nous voulons obtenir cette information et, par conséquent, pouvoir la fournir.

[Text]

**Senator Cook:** Along the same lines, if you could without too much trouble and in broad outlines, what things can foreign banks not do in Canada? They cannot take deposits and they cannot take securities under the Bank Act. But outside of that, they can do pretty well what they like, can they not?

**Mr. Poissant:** You mean as the situation is now?

**Senator Cook:** As the situation is now.

**Mr. Poissant:** As it is now, yes. The Canadian banks are saying that, "Not only do they do pretty well what we do, but they do not have our obligations. They compete inequitably with us."

**Senator Cook:** They can do leasing. They cannot take deposits. They cannot take security under the Bank Act; but outside of that, either through the front or back door, they can do pretty well everything the Canadian banks can do.

**Mr. Poissant:** You are quite right.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, on the question of the United Kingdom set-up, I have been told, and I have not been able to check it, that one of the great reasons for the success of the British banking system is the lack of interference and regulation in the British market. It is the one thing that has maintained Great Britain during the last 20 or 30 years. It is a great credit centre.

**Mr. Poissant:** It has a solid reputation, as well. Therefore, I think, it is worthwhile to see how they arrive at that, and certainly their legislation has helped them to arrive at that.

**Senator Cook:** Historically, before the two wars London was the money capital of the world.

**The Chairman:** Here is a statement in the white paper on this point. At page 26 it says:

In considering a legislative framework for foreign banks in Canada a basic conflict arises between the objectives of maximizing competition and ensuring that the control of our financial system remains predominantly in Canadian hands. The proposals related to foreign banks are designed to achieve a balance of these two fundamental goals.

And they hope that by the terms and conditions this will be achieved. This is something we will have to decide, whether in our view, in the view of the people who appear and give evidence, it does reconcile the fundamental goals of the two, the foreign banks and the Canadian banks. And, secondly, does the control of our financial system remain predominantly in Canadian hands?

**Senator Cook:** That is probably the first element in the philosophy.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Cook:** That the control of our financial system remains predominately in Canadian hands. Once that is achieved and maintained, everything else is possible.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** A ce propos, pourriez-vous nous décrire, sans trop entrer dans les détails et en termes généraux, les interdictions auxquelles les banques étrangères se heurtent au Canada. En vertu de la Loi sur les banques, elles ne peuvent accepter de dépôts ni de titres. Cela mis à part, elles peuvent faire à peu près ce qui leur plaît, n'est-ce pas?

**M. Poissant:** Vous voulez dire dans la situation actuelle?

**Le sénateur Cook:** Oui.

**M. Poissant:** C'est vrai dans la situation actuelle. Selon les représentants des banques canadiennes, les banques étrangères ont à peu près les mêmes privilèges que les premières, mais pas les mêmes obligations. La concurrence est ainsi déloyale.

**Le sénateur Cook:** Elles peuvent effectuer des locations. La Loi sur les banques leur interdit d'accepter des dépôts et des titres, mais en dehors de cela, officiellement ou officiellement, elles ont à peu près les mêmes privilèges que les banques canadiennes.

**M. Poissant:** Vous avez entièrement raison.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, à propos de la situation du Royaume-Uni, on m'a dit, mais je n'ai pu vérifier ces affirmations, que l'une des principales raisons qui expliquent le succès du système bancaire britannique est l'absence d'entraves et de réglementations sur le marché britannique. C'est précisément ce qui a sauvé la Grande-Bretagne au cours des vingt ou trente dernières années. La Grande-Bretagne est un centre de crédit important.

**M. Poissant:** Sa réputation est également solide. Par conséquent, je crois qu'il vaut la peine de chercher la clé de ce succès, et les lois britanniques y sont certainement pour quelque chose.

**Le sénateur Cook:** Avant les deux guerres mondiales, Londres était la capitale monétaire du monde.

**Le président:** Voici une déclaration du Livre blanc à ce sujet. À la page 26, on mentionne:

L'étude d'un cadre législatif applicable aux banques étrangères au Canada met en présence deux objectifs contradictoires: la promotion d'une concurrence maximale, d'une part, et le maintien de la prédominance canadienne dans le secteur financier, d'autre part. Dans les propositions qui suivent, nous cherchons à concilier ces deux impératifs fondamentaux.

De plus, les auteurs considèrent que les décisions permettront la réalisation de cet objectif. Nous devons décider si, de notre avis et de celui des témoins, cette politique allie les objectifs fondamentaux des banques canadiennes et étrangères. Deuxièmement, il faut déterminer s'il y a une prédominance canadienne dans le contrôle de notre système financier.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit probablement là du premier élément à considérer.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Que le contrôle de notre système financier demeure surtout aux mains de Canadiens. Une fois que



[Text]

**The Chairman:** There is a limitation that I do not think has been mentioned. That is the situation in which a foreign bank is Canadianized through operating under the Bank Act of Canada; they cannot raise money in Canada. It means that we have to feed it in from the parent company. Whether that is intended to be some type of check, I do not know; it may well be. It means bringing more money into Canada from outside.

**Senator Macnaughton:** Which is not a bad purpose in itself.

**The Chairman:** I agree.

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman, the white paper indicates that the foreign banks have been able to raise money on the guarantee of their U.S. parents, whereas it is suggested in the white paper that they should not be able to raise money on the guarantee of the parent, which is an interesting change.

**Senator Macnaughton:** It would bring in fresh capital from outside.

**Mr. Lewis:** Yes, by issue of debentures or capital stock.

**Senator Cook:** At page 4 of the summary of the white paper it states:

Unless specifically authorized, such affiliates will be denied the right to borrow in the Canadian market with the guarantee of their foreign parents.

**The Chairman:** Mr. Lewis, you are going to develop the next aspect.

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman and members of the committee, the basic objectives, apparently, as indicated by the white paper, are: firstly, to improve competitiveness of the system; and, secondly, to delineate more clearly the powers of banks, near-banks and so on. During the next discussion, which will be with respect to the business powers of the banks, we will cover some of the areas we have been discussing at the present time. The main principles involved, apparently, are: first, to clear up some apparent conflicts of interest; and, secondly, to cover the extension of specific powers of banks, things that apparently they are not specifically allowed to do at present, nor are they specifically prohibited from doing. The third point which I believe Mr. Scott will cover, is the use of affiliates, which are being used at the present time by foreign financial institutions. These are the various business powers that we will try to cover.

The first one is financial leasing of equipment, which was mentioned previously. At the present time there is no specific authority for banks to engage in financial leasing. Quite a few of the foreign banks have leasing subsidiaries, or affiliates, in Canada and have been engaging in this type of competition. Banks will be specifically permitted under the white paper to engage in leasing. This will be subject to regulations which, of course, are not available at the present time. The regulations will cover the terms under which banks will be able to operate. They will have to operate, not through subsidiaries, but within

[Traduction]

cet objectif sera atteint et assuré, de grandes possibilités nous seront offertes.

**Le président:** Je crois qu'il existe une restriction dont personne n'a fait mention. Il s'agit de la situation dans laquelle une banque étrangère reçoit un statut canadien en fonctionnant conformément à la Loi des banques du Canada; elles ne peuvent réunir des fonds au pays. Cela signifie que nous devons l'alimenter en argent provenant de la société mère. Il est possible qu'on ait ainsi voulu imposer une contrainte. Cela équivalait à amener au Canada de l'argent de l'extérieur.

**Le sénateur Macnaughton:** Ce qui n'est pas une mauvaise chose en soi.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous.

**M. Lewis:** Monsieur le président, le Livre blanc mentionne que les banques étrangères ont pu réunir des fonds en se prévalant de la garantie de leur maison mère américaine et les auteurs proposent qu'on leur retire ce privilège; il s'agit là d'une modification intéressante.

**Le sénateur Macnaughton:** Cela permettrait d'amener de l'extérieur de nouveaux capitaux.

**M. Lewis:** Oui, par l'émission d'obligations ou de capital-actions.

**Le sénateur Cook:** À la page 4 du résumé du Livre Blanc, on lit:

Sauf autorisation expresse, elles ne pourront emprunter sur le marché canadien en se prévalant de la garantie de la société mère.

**Le président:** Monsieur Lewis, voudriez-vous commenter le point suivant.

**M. Lewis:** Messieurs le président et membres du Comité, comme le précise le Livre blanc, les principaux objectifs seraient les suivants: premièrement, améliorer la performance du système au niveau de la concurrence et deuxièmement, délimiter plus clairement les pouvoirs des banques, quasi-banques, etc. Au cours de la prochaine discussion qui portera sur les pouvoirs commerciaux des banques, nous aborderons certaines des questions que nous touchons actuellement. Apparemment, les principes essentiels en cause sont: premièrement, éliminer certains conflits d'intérêts apparents et, deuxièmement, étudier l'élargissement de certains pouvoirs précis des banques, mesures qui ne sont ni interdites, ni permises de façon précise à l'heure actuelle. Le troisième point, dont traitera M. Scott je crois, est l'utilisation des établissements affiliés par des institutions financières étrangères. Tels sont les divers pouvoirs financiers que nous essaierons de traiter.

Le premier est le crédit-bail financier d'équipement, qui a déjà été mentionné. À l'heure actuelle, les banques ne sont pas expressément autorisées à effectuer du crédit-bail financier. Un assez grand nombre de banques étrangères ont des filiales de crédit-bail au Canada et se livrent à ce genre de concurrence. Les banques se verront expressément autorisées par le livre blanc à effectuer ce type d'activité. Celle-ci sera réglementée mais on ne dispose pas encore, bien sûr, des règlements qui traiteront des conditions de fonctionnement des banques. Elles devront fonctionner, non par l'entremise de filiales, mais

[Text]

their own divisions, or their own organizational structures. The main terms indicated are that leases will have to be non-operating. That is, that the bank will not have to engage in the maintenance of the piece of equipment. The rights will be required to relate to specific items of equipment such as an aeroplane, aeroplanes, a group of aeroplanes, a ship or large items of machinery and so on.

**The Chairman:** And they cannot maintain an inventory.

**Mr. Lewis:** They cannot maintain an inventory. They will also be required to have a full payout up to 20 per cent of the original cost of the equipment or the selling price.

**Senator Cook:** What do you mean by "full payout"?

**Mr. Lewis:** That is the residual value in the contract at the end, which might be 80 per cent. The lease will cover up to 80 per cent and the contract will not be allowed to have a larger residual balance than 20 per cent. This would protect, perhaps, the bank's profit. However, it might be that at the end of the lease the lessee would have the right to purchase the equipment, the balance or the whole item, at that time the depreciated equipment, for a maximum of 20 per cent.

**The Chairman:** Mr. Lewis, it seems to me that there are some problems involved with relation to capital cost allowances. The capital cost allowances would be calculated on the acquisition cost, which would be the basic figure. If the full payout basis were adopted in the lease, which would mean 100 per cent of the acquisition cost, then on the residual value up to 20 per cent what will that mean? Will it be all income?

**Mr. Lewis:** I think it would be averaged over the period; if it were a five-year period, so much profit would be taken out every year, which would mean one-fifth on a yearly basis.

**The Chairman:** If only up to 80 per cent of the acquisition cost were included as rental, room would be left for that 20 per cent residual value and it could be reckoned on as being capital if it were taken back and sold. However, if the rental were based on 100 per cent of the cost allowance plus the profit, the profit would come from the rental, interest, or whatever it might be.

**Mr. Lewis:** That is right.

**The Chairman:** But I am saying that if it were done on a 100 per cent basis and the rental calculated in that manner, at the end of the term up to 20 per cent of the residual value but not more than could be realized, what does that mean? If it were worth more than that, what would be done?

**Mr. Lewis:** I think it means that at the end of the period the lessee has still a balance and can purchase the equipment for that balance. Of course, the 20 per cent reserve shown here is really to protect the bank in case, for instance, the lessee were not able to complete the payments for the lease.

**The Chairman:** But you are not taking the term which I put in. That is that I enter into a lease, for instance, for an aeroplane, the bank being the lessor and another firm the lessee. I subscribe the rental over five years, which is the end of the term and at that time the asset would revert to me.

[Traduction]

au sein de leurs propres divisions ou de leurs structures internes. Parmi les principales conditions indiquées, on peut mentionner que les baux ne comportent aucune reponsabilité de fonctionnement les banques ne seront pas tenues d'assurer l'entretien du matériel. Des droits devront se rattacher à un matériel précis comme un avion, des avions, un groupe d'avions, un navire ou une grosse pièce de machinerie, etc.

**Le président:** Et elles ne peuvent pas tenir de stock.

**M. Lewis:** Non. Elle seront également rémunérées par les loyers exclusivement jusqu'à concurrence de 20 p. 100 du coût initial du matériel ou du prix de vente.

**Le sénateur Cook:** Qu'entendez-vous par «rémunérées par les loyers».

**M. Lewis:** C'est la valeur résiduelle du contrat à la fin de la période, qui pourrait être de 80 p. 100. Le bail couvrira jusqu'à 80 p. 100 et le contrat ne pourra pas avoir un solde résiduel supérieur à 20 p. 100. Cette mesure vise peut-être à protéger le profit des banques. Toutefois, il se pourrait qu'à la fin du bail, le locataire ait le droit d'acheter le matériel, tout l'article, ou ce qui en reste, le matériel alors déprécié, pour un maximum de 20 p. 100.

**Le président:** Monsieur Lewis, il me semble que les indemnités de frais de premier établissement posent certains problèmes. Ces indemnités seraient calculées d'après le coût d'acquisition qui constituerait le chiffre de base. Si la rémunération par loyers exclusivement est la méthode adoptée dans le bail, ce qui signifierait 100 p. 100 du coût d'acquisition, qu'entend-on alors par valeur résiduelle jusqu'à 20 p. 100? S'agit-il entièrement de revenus?

**M. Lewis:** Je crois qu'une moyenne sera établie pour une certaine période; en cinq ans par exemple, tant de bénéfices seraient retirés chaque année, soit un cinquième par année.

**Le président:** Si 80p. 100 seulement du coût d'acquisition était inclus comme loyer, il y aurait place pour cette valeur résiduelle de 20p. 100 et on pourrait la considérer comme un capital si le matériel était repris et vendu. Toutefois, si la location était fondée sur 100p. 100 des indemnités de frais de premier établissement plus les bénéfices, ceux-ci résulteraient de la location, des intérêts ou de quoi que ce soit.

**M. Lewis:** C'est juste.

**Le président:** Mais je dis que si la base était de 100p. 100 et que la location était calculée de cette façon, à la fin de la période, 20p. 100 de la valeur résiduelle au plus pourrait être réalisée. Qu'est-ce que cela signifie? Si la valeur était supérieure, qu'est-ce qu'on ferait?

**M. Lewis:** Je crois que cela signifie qu'à la fin de la période, le locataire conserve un solde et peut acheter le matériel pour ce solde. Bien sûr, la réserve de 20p. 100 mentionnée ici n'a pour but que de protéger la banque au cas, par exemple, où le locataire ne pourrait terminer les paiements du bail.

**Le président:** Mais vous ne vous servez pas de la condition que j'ai donnée. Ainsi, je signe un crédit-bail, par exemple, pour un avion, la banque étant le bailleur et une autre société, le locataire. Je signe un bail de cinq ans, et à la fin de cette période le bien me reviendrait.



[Text]

**Mr. Lewis:** I believe each bank which is carrying on the leasing would shape its own deal according to the piece of equipment, its expected life and so on. There would be reserve and profit in addition in order to make sure that they are protected on the depreciation of the capital cost end of it. Previously this was a tax shelter and companies could, for instance, depreciate an aeroplane very quickly in excess of the actual income that was coming in and write that excess depreciation as a loss against other income. So, in effect, they were being allowed for tax purposes more than 100 per cent. However, in the budget of May 1976, which this committee will be studying tomorrow, I believe, there was a recommended amendment to the Income Tax Act that the depreciation or capital cost allowance in any year would not be allowed to exceed the revenue from that particular class of asset being leased. That will be the limit. It is an interesting provision.

**The Chairman:** If it does, the excess under 20 per cent is what? Is it non-depreciable capital or is it income?

**Mr. Poissant:** I think it would be income. I do not think we can make exceptions to banks. If they have to repossess equipment that has been guaranteed in a lease, it is their cost. If they sell this property, because it could not be part of their inventory, whatever profit they make on the sale of that property would be an ordinary gain. As an example, let us say that I have \$100 worth of equipment that I am leasing to a company. Let us say that it should provide for the full cost. You should have a rental level that would provide for the \$100. If at the end of 12 months I do not get my last payment, I am entitled to repossess that merchandise, but I am not entitled to keep it. So it is only one-tenth of the payment which has not been made, and I have a legal right to that property. I take that property, and all I am due on it is \$10. That is presumed to be my cost. If I were to sell that piece of equipment for \$15, \$20 or \$25, the difference between my presumed cost of \$10 and \$15, the price I received on the resale of it, represents my profit and I am taxed in full on that.

**Senator Cook:** Why are motor car dealers so exercised over this? What will be the difference to them?

**Mr. Lewis:** I have not studied their brief.

**Mr. Poissant:** I would say that most of them have their own leasing company. We can imagine the vast amount of money that will go on the market tomorrow, when major competitors come into this new field which was and is the dealers' own until the new act is passed. When that happens I immediately have a vast number of competitors enter my field with money. They do not have to borrow. It would mean millions of dollars going into the leasing system.

**Senator Cook:** Who does not have to borrow?

**Mr. Poissant:** The banks. If I am a leasing company, I first have to borrow from a bank. They will have their own money

[Traduction]

**M. Lewis:** Je crois que chaque banque qui effectue des baux modèlerait l'accord à sa façon, en fonction du matériel, de sa durée prévue, etc. De plus, il y aurait une réserve et des bénéfices afin de s'assurer qu'elles sont protégées contre la dépréciation du premier établissement. Auparavant, c'était un moyen d'échapper à l'impôt et les sociétés pouvaient, par exemple, déprécier un avion très rapidement de sorte que la dépréciation dépassait le revenu réel et déduire cet excédent du à la dépréciation d'un autre revenu à titre de perte. En fait, on leur accordait aux fins de l'impôt plus de 100 p. cent. Toutefois, le budget de mai 1976, que le Comité étudiera demain je crois, recommande d'apporter à la Loi de l'impôt sur le revenu une modification voulant que, pour toute année donnée, la dépréciation ou l'indemnité de frais de premier établissement ne puisse dépasser le revenu tiré de cette catégorie particulière de biens qui ont été loués. Cela servira de limite. C'est une disposition intéressante.

**Le président:** Si tel était le cas, à quoi correspondrait l'excédent de moins de 20 p. cent? Le considérerait-on comme un capital non dépréciable ou un revenu?

**M. Poissant:** Je crois qu'il s'agirait d'un revenu. Je ne crois pas qu'on puisse faire exception pour les banques. Si elles doivent reprendre de l'équipement ayant servi de garantie lors d'un crédit-bail, ce qui leur était encore dû correspond à leur coût. Si elles vendent ces biens, puisque ceux-ci ne doivent pas faire partie de leur inventaire, quelque soit leur profit sur la vente ce profit sera considéré comme un gain ordinaire. Par exemple, disons qu'en vertu d'un crédit-bail je cède à une société de l'équipement d'une valeur de \$100. Supposons que cette société me doit la totalité du montant. Les paiements devraient donc me rapporter \$100. Si, à la fin du deuxième mois, je n'obtiens pas mon dernier paiement, je suis en droit de reprendre la marchandise, mais non de la garder. Ainsi, même si j'ai reçu neuf-dixième de ce qui m'était dû, j'ai le droit de propriété sur ce matériel. Je prends donc ce bien sur lequel on ne me doit que \$10. C'est ce qu'il est réputé m'avoir coûté. Si je vends cet équipement pour 15, 20 ou 25 dollars, la différence entre ce montant et mon coût de 10 ou 15 dollars, c'est-à-dire mon profit lors de la revente, est considéré comme un gain et est entièrement imposable.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi les fournisseurs de véhicules sont-ils si inquiets de cette mesure législative? En quoi cela les affecterait-il?

**M. Lewis:** Je n'ai pas étudié leur mémoire.

**M. Poissant:** Je dirais que la plupart d'entre eux ont leur propre société de crédit-bail. Il est facile d'imaginer le volume élevé d'argent qui envahira le marché lorsque des concurrents d'envergure s'intéresseront à ce secteur qui, par le passé, a toujours appartenu en propre aux marchands eux-mêmes, ce qui demeurera le cas jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi. Dès lors, bon nombre de concurrents envahiront ce secteur. Ils n'auront pas à emprunter. Cela se traduirait par l'entrée de millions de dollars dans le système de crédit-bail.

**Le sénateur Cook:** Qui n'aura pas à emprunter?

**M. Poissant:** Les banques. Une société de crédit-bail doit d'abord emprunter d'une banque. Ainsi, alors que les banques

[Text]

that is used to compete with me, but I have to borrow from them to operate.

**Senator Cook:** I am trying to understand it. The banks can now grant consumer loans when a person buys a car. If someone wants to lease a car, he goes to a motor car company, and the motor car company, in many cases, has to borrow from the bank to finance it. If the consumer can go directly to the bank, should he not get a cheaper rate for leasing?

**Mr. Poissant:** You have the answer.

**Mr. Lewis:** Provided banks wish to get into the automobile business.

**Senator Cook:** I am merely trying to understand where the gravy is.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, is that the reason why banks are being permitted to go into leasing: because it will result in lower costs to the consumer?

**The Chairman:** Yes; it could.

**Mr. Poissant:** What they are now saying is that foreign banks have a huge market in Canada where our own local banks do not. At least let us give them the facilities to compete with foreign banks. But once you are in, you can compete against everybody.

**Senator Macnaughton:** It is to equalize competition.

**The Chairman:** We have a brief from what is called the Canadian Association of Financial Institutions. There is a list of companies attached to that who are members of the association. It looks as though there might be 30 or 40 in the list. They are greatly concerned about the wellbeing of the banks, and we can understand that, in view of the fact that the banks, if they get this direct power, will be a very strong competitor.

They say that the banks should not be permitted to go into this field because it is too risky. They are using depositors' money in something that is risky, and they should not be permitted to do so. It is an interesting observation; let us put it that way.

**Senator Buckwold:** I suggest that banks will not get into direct automobile leasing. There is such a relationship between the product and the dealer that it would be difficult. I think they will be looking at heavy equipment and that type of thing.

**Mr. Lewis:** Also the fast depreciation of automobiles is a factor that will deter most banks.

**Senator Cook:** Anyhow, for a long time to come there will be the problem of maintenance and service. I cannot see banks

[Traduction]

disposent déjà des moyens financiers pour affronter la concurrence, les sociétés de crédit-bail doivent, pour fonctionner, emprunter des banques.

**Le sénateur Cook:** J'essaie seulement de comprendre. À l'heure actuelle, les banques peuvent consentir un prêt pour l'achat de biens de consommation à une personne désirant acheter une voiture. Quiconque désire acheter une voiture en recourant au système de crédit-bail s'adresse à une entreprise de vente de voitures, et celle-ci, dans bien des cas, doit emprunter de la banque pour financer l'opération. Si le consommateur pouvait s'adresser directement à une banque, ne pourrait-il pas emprunter à meilleur taux?

**M. Poissant:** Vous avez là toute la réponse.

**M. Lewis:** Pourvu que les banques s'intéressent au financement de voitures.

**Le sénateur Cook:** J'essaie simplement de voir où en est l'avantage.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, est-ce là la raison pour laquelle on s'apprête à permettre aux banques de s'intéresser au secteur du prêt-bail: parce que cela se traduira par des coûts plus avantageux pour le consommateur?

**Le président:** Oui, ça pourrait être le cas.

**M. Poissant:** Ce que les banques disent actuellement c'est que les banques étrangères ont un vaste marché au Canada alors que nos propres banques n'en ont pas. Donnons-leur au moins la possibilité de faire concurrence aux banques étrangères. Mais une fois que vous occupez le secteur, vous pouvez faire concurrence à qui que ce soit.

**Le sénateur Macnaughton:** Il s'agit d'égaliser les chances ou point de vue de la concurrence.

**Le président:** Nous avons en mains un mémoire provenant d'une association du nom de Canadian Association of Financial Institutions (Association canadienne des institutions financières). On y trouve annexée la liste des membres de cette association. D'après la liste, il semble qu'ils sont au nombre de 30 ou 40. Ils s'inquiètent beaucoup du mieux être des banques, et cela se comprend, car si elles obtiennent ce pouvoir direct, elles se révéleront pour eux de puissants concurrents.

Ils disent que les banques ne devraient pas avoir le droit de s'introduire dans ce secteur car les risques y sont trop grands. Elles utilisent pour ce faire, les épargnes des déposants, pour des opérations comportant des risques, ce qui ne devrait pas leur être permis. Je crois que cette observation est pour le moins intéressante.

**Le sénateur Buckwold:** À mon avis, les banques ne seront pas intéressées au secteur du crédit-bail pour des automobiles. Il y a une relation si directe entre le produit et le marchand que cela serait difficile. Je crois qu'elles s'intéresseraient plutôt à l'équipement lourd et à ce genre de matériel.

**M. Lewis:** La dépréciation rapide des automobiles est un autre facteur qui découragera la plupart des banques.

**Le sénateur Cook:** Quoiqu'il en soit, pour longtemps encore il y aura le problème de l'entretien et du service. J'imagine mal



[Text]

setting up little branch offices to lease automobiles. They might look to airplanes or bulldozers.

**Senator Lang:** If, in fact, the reduction of capital costs, mentioned in the new bill, is related to putting the banks into leasing, it will impose real taxation on the normal service lessor, the one who actually services the equipment and looks after it. He will be under the same restrictions, under the new bill, as those designed for leasing under the Bank Act. There might be an awfully tangled web here.

**Mr. Lewis:** Let us turn now to factoring, which is another area which is treated in a manner very similar to financial leasing. At the present time most of it is being carried on by separate corporations, many of them financed by U.S. banks and what we call near-banks. Some Canadian banks have part interests or minority interests in some factoring companies. The recommendation in the white paper is that factoring will be permitted by banks provided they carry it out within their own organization and not as separate subsidiaries or affiliates. There will be a phasing out period down to perhaps 10 per cent.

The main reason is to provide more competition in the factoring field. The banks are in this very heavily in the United States. For many years U.S. banks have been permitted to engage in factoring. The recommendation is that Canadian banks should now be permitted to engage directly in factoring.

The next topic is residential mortgages. Prior to the last revision of the Bank Act, in 1967, previously the banks were limited to 6 per cent of their deposit liabilities and mortgage demands and debentures together. In 1967 that was moved up to 10 per cent. Now, in the interests of providing more residential mortgages, and more competition perhaps in rates, banks will not be restricted so far as any percentage limitation is concerned.

At present approximately 5 per cent of the deposit liabilities of all banks are invested in residential mortgages. However, some of the larger banks are approaching the 10 per cent limit. So it is important to clarify this limitation. It is an important area for providing additional residential mortgage funds.

The next item deals with data processing. You will remember that we covered this in our investigation of the Combines Investigation Act, and certain limitations have been placed on the chartered banks so far as their activities in the data processing field are concerned. In addition, directives and regulations have been promulgated by the minister. Now it is the intention to have the Bank Act delineate the areas of activities of banks in the data processing field; they will be limited to what is called bank-oriented services, and they will be taken out of the field of competing with Canadian data

[Traduction]

que les banques iront mettre sur pied de petites succursales pour la location d'automobiles. Ils s'intéresseront probablement plutôt aux avions et aux tracteurs.

**Le sénateur Lang:** En fait, si la diminution des coûts de capital, dont il est fait mention dans le nouveau projet de loi, a quelque chose à voir avec le fait de permettre aux banques de s'introduire dans le domaine de la location, cela constituerait un véritable impôt frappant celui qui loue normalement ses services, celui qui donne actuellement le service pour l'équipement et son entretien. Il sera en vertu du nouveau projet de loi, assujéti aux mêmes restrictions concernant le crédit dans la Loi sur les banques. Cela pourrait brouiller les cartes de façon dramatique.

**M. Lewis:** Passons maintenant à l'affacturage, secteur dont il est question sensiblement de la même manière que pour le prêt bail financier. A l'heure actuelle, ce sont des sociétés indépendantes qui s'occupent de presque tout l'affacturage, plusieurs de ces sociétés étant financées par des banques américaines et par ce que nous appelons des quasi-banques. Certaines banques canadiennes possèdent des intérêts partiels ou minoritaires dans des sociétés d'affacturage. Le Livre blanc propose que les banques soient autorisées à faire de l'affacturage, pourvu qu'elles exercent cette activité elles-mêmes et non par l'intermédiaire de sociétés filiales ou affiliées. Au cours d'une période de transition, elles devront réduire leur participation dans ces sociétés à un maximum de 10 p. 100.

Cette recommandation a pour principal but d'accroître la concurrence dans le domaine de l'affacturage. Aux États-Unis, les banques y sont très actives. En effet, ces dernières peuvent faire de l'affacturage depuis bon nombre d'années. Nous proposons donc que les banques canadiennes soient maintenant autorisées à s'intéresser directement à cette activité.

Le prochain point concerne l'hypothèque résidentielle. Avant la dernière modification de la Loi sur les banques en 1967, les banques devaient limiter leur découvert en prêts hypothécaires résidentiels à 6 p. 100 des dépôts et débetures figurant à leur passif. En 1967, ce plafond a été porté à 10 p. 100. Maintenant, dans le but de stimuler le marché hypothécaire résidentiel et d'accroître peut-être la concurrence dans les taux d'intérêt, les banques ne seront plus astreintes à un taux fixe.

Actuellement, environ 5 p. 100 des dépôts figurant au passif de toutes les banques sont investis en hypothèques résidentielles. Toutefois, certaines des plus grandes banques approchent déjà du plafond de 10 p. 100. C'est pourquoi, il est important de préciser cette limite, car il s'agit d'un facteur important pour accroître le portefeuille des hypothèques résidentielles.

Le prochain point porte sur l'informatique. Vous vous souviendrez que nous avons traité de ce sujet dans notre étude de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et du Bill C-2. En outre, on se rappellera que certaines limites ont été imposées aux banques à chartre pour restreindre leurs activités en matière de traitement des données. De plus, le ministre a promulgué des lignes directrices et des règlements à ce sujet. Actuellement, nous avons l'intention de proposer que la Loi sur les banques délimite le champ d'activités des banques dans le domaine de l'informatique de façon que ces dernières se limi-

[Text]

processing companies. This, it is claimed in the White Paper, in the past has given unfair competition to the data processing industry, and it is felt that there is the possibility of a concentration of economic power and also conflict of interest, and we have already covered that in the study of the Combines Investigation Act. That is connected with the situation whereby a bank can say to its clients or customers, that is connected with the situation whereby a bank can say to its clients or customers, "We are lending you this money, but now you must use this service and this service and this service including the data processing provided by the bank." That, of course, is already prevented, but now it would be specifically included in the Bank Act and the regulations will be brought out. The banks will be permitted certain activities including the classification of cheques and deposits, payroll preparation and data processing services for factories, of course. There is a transitional period in which banks already interested in data processing operations for affiliated companies can reduce down to 10 per cent.

The next topic is securities. The main change here is the preventing of banks from underwriting corporate securities. They may engage in the underwriting of their own securities and the distributing of their own issues, but they will no longer be permitted to engage in the underwriting of corporate securities. They will be specifically permitted to do some distribution and they will be able to do some underwriting and they will be able to participate in the distribution of government securities, federal, provincial and municipal and those of international agencies in which the Canadian government has an interest.

**Senator Cook:** What is the reason for this?

**Mr. Lewis:** I think it is to take the banks out of competition with the underwriting investment industry. That is the main purpose according to the white paper.

**Senator Cook:** But I wonder if that is a good thing.

**Mr. Lewis:** I think when we have studied it we might come up with the answer to that question. At this stage I do not think we have studied all the pros and cons which will enable us to decide whether it is a good thing or not.

**Senator Buckwold:** Is this an activity that the banks are actively involved in at the present time?

**Mr. Lewis:** I think it is an exception. I do not think that many underwritings in the past five or 10 years have been carried through by banks.

**Senator Cook:** But are the banks not members of underwriting syndicates?

[Traduction]

tent à ce qu'il convient d'appeler les services à «caractère bancaire» et se retirent de la concurrence qu'elles exercent envers les sociétés canadiennes d'informatique. Comme le soutient le Livre blanc, les banques ont exercé, dans le passé, une concurrence déloyale envers l'industrie de l'informatique, concurrence qui pourrait donner lieu à une concentration de la puissance économique et à des conflits d'intérêts. Nous avons déjà abordé ce sujet lors de l'étude de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Cette loi est en cause lorsque la banque demande à ses déposants ou à ses clients: «Nous vous prêtons cet argent, mais, en retour, vous devez utiliser tel ou tel service, dont notre service de traitement des données.» Bien sûr, cette pratique est déjà prohibée, mais nous voulons que cette interdiction soit désormais spécifiquement stipulée dans la Loi sur les banques et les règlements qui seront établis. Les banques seront autorisées à exercer certaines activités, y compris la ventilation des règlements et des dépôts, les plans d'établissement de paie et les services informatiques liés à l'affacturage, bien sûr. Il y aura une période de transition au cours de laquelle les banques qui offrent déjà à leurs sociétés affiliées des services de traitement des données devront réduire leur participation dans les entreprises d'informatique à environ 10 p. 100.

Le prochain sujet concerne les valeurs mobilières. La principale modification consiste à empêcher les banques de souscrire des titres de sociétés. Elles pourraient s'occuper de la souscription de leurs propres titres et de la distribution de leurs propres émissions, mais elles n'auraient plus le droit de s'intéresser à la souscription des titres de sociétés. Elles seront autorisées à distribuer et à souscrire certains titres particuliers et pourront participer à la distribution des titres du gouvernement fédéral, des provinces, des municipalités et des organismes internationaux dont le Canada fait partie.

**Le sénateur Cook:** Quelle en est la raison?

**M. Lewis:** Je crois que c'est pour soustraire les banques de la concurrence qu'elles exercent dans le domaine de la souscription envers les sociétés de placement. Selon le livre blanc, ce serait le principal but.

**Le sénateur Cook:** Mais je me demande si c'est une bonne chose.

**M. Lewis:** Je crois que lorsque nous aurons étudié ce Livre blanc, nous pourrions découvrir la réponse à cette question. A ce stade, je ne crois pas que nous ayons suffisamment examiné tous les pour et les contre pour nous permettre de décider si c'est une bonne chose ou non.

**Le sénateur Buckwold:** Les banques y exercent-elles une grande activité actuellement?

**M. Lewis:** Je crois que ces activités sont exceptionnelles. Je ne crois pas qu'au cours des cinq ou dix dernières années, de nombreuses souscriptions aient été faites par l'intermédiaire des banques.

**Le sénateur Cook:** Les banques ne sont-elles pas membres des associations de négociants en valeurs?



[Text]

**Mr. Lewis:** Yes. They will be permitted to describe themselves and list themselves as members of a selling group but they will not be permitted to promote the sale of any specific corporate security.

**Senator Buckwold:** What about Canada Savings Bonds?

**Mr. Lewis:** That is the distribution of a government security.

**Senator Buckwold:** Will the banks be prohibited from that?

**Mr. Lewis:** No. They will be encouraged to distribute Canada Savings Bonds.

**Senator Cook:** The difference in underwriting is that you might be left with a security. If you cannot sell it then you hold on to it.

**Senator Macnaughton:** This is to protect a certain segment of the underwriting profession.

**Mr. Lewis:** That is a very important phase of the investment field.

**Senator Laird:** Is it also possible that the technical "know-how" is not thought to exist in banks in connection with underwriting?

**Mr. Lewis:** It is a specialized expertise, there is no doubt about that. But I think banks do play an important part in advising and helping in any issue as far as distribution is concerned, and of course banks are very important in the outlying areas of Canada to provide a vehicle for getting to the public, and the white paper, therefore, encourages them to act as distributors because of that.

The next general topic is what are called Trust and Quasi-Trust Activities, and they are listed under the headings of Mutual Funds, RRSPs, RHOSPs, REITs—real estate investment trusts—and mortgage investment companies known as MICs, and in addition there is an area covering portfolio management. The main thrust of the white paper is to try to separate from the banks any pure trust activities which are carried on at the present time. Banks will be permitted to distribute mutual funds, but they will not be able to manage mutual funds. They will have to be set up at arm's length, and there will be a transitional period during which banks will phase out or transfer to others the mutual funds which are other than pure deposit funds, and I think the same idea has been applied to the RRSPs and RHOSPs. Because of the way that the RRSPs and the RHOSPs were set up under the Income Tax Act they delineated terms which required a trust, and of course this got the banks directly into appearing to be involved in the trust business. The white paper is now endeavouring to clarify this and perhaps there will be a recommended amendment to the Income Tax Act in this respect. But the banks will be able to carry on with deposit plans vis-à-vis equity plans and bond plans. Any equity plans will have to be held by a separate corporation and there will be no relationship as far as management or independence is

[Traduction]

**M. Lewis:** Oui. Elles seront autorisées à se décrire et à se désigner comme membres de ces groupes de négociants, mais elles n'auront pas la permission de promouvoir la vente, comme telle, de titres de société précis.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'en est-il des Obligations d'épargne du Canada?

**M. Lewis:** Il s'agit de la distribution d'obligations gouvernementales.

**Le sénateur Buckwold:** Empêchera-t-on les banques de les distribuer?

**M. Lewis:** Au contraire. On les y encouragera.

**Le sénateur Cook:** Ce qui les différencie des négociants en valeurs, c'est qu'elles pourraient demeurer avec un titre non vendu. Quand vous ne pouvez vendre un titre, il demeure en votre possession.

**Le sénateur Macnaughton:** Cette recommandation a pour but de protéger un certain aspect de la profession de négociants en valeurs.

**M. Lewis:** Il s'agit d'un aspect très important du domaine de l'investissement.

**Le sénateur Laird:** Est-il également possible qu'on ne songe pas qu'il existe un savoir-faire technique dans les banques en matière de souscription?

**M. Lewis:** Il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'une technique spécialisée. Je suis toutefois d'avis que les banques jouent un grand rôle d'aide et de conseiller pour toutes les questions de distribution. Bien entendu, elles sont très importantes dans les régions isolées où elles constituent un intermédiaire pour atteindre le public. Pour cette raison, le Livre blanc les encourage à jouer un rôle de distributeur.

Ou passe ensuite à ce qu'on appelle les activités fiduciaires et quasi-fiduciaires. Elles sont énumérées sous les rubriques de fonds mutuels, REER, REEL, FPI (trusts d'investissement immobilier) et sociétés de prêts hypothécaires connues sous la dénomination de SPH. En outre, il existe un paragraphe qui traite de la gestion de portefeuilles. L'objectif principal du Livre blanc consiste à essayer de retirer aux banques toutes les activités du domaine purement fiduciaire qu'elles exercent à l'heure actuelle. Les banques seront autorisées à distribuer les fonds mutuels mais elles ne pourront pas les gérer. Ils devront être établi séparément et il est prévu une période transitoire pendant laquelle les banques se déferont progressivement des fonds mutuels qui ne sont pas strictement des fonds de dépôt ou les transféreront à d'autres organismes. Je crois que la même idée a été appliquée au REER et au REEL. De la façon dont ils ont été établis aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, les conditions prévues exigent une compagnie de fiducie. Bien entendu, les banques ont semblé ainsi participer directement aux activités fiduciaires. A l'heure actuelle, le Livre blanc s'efforce de clarifier cette situation, et peut-être une modification à la Loi de l'impôt sur le revenu sera-t-elle proposée à ce sujet. Toutefois les banques pourront continuer à s'occuper des régimes de dépôt sous forme d'actions et d'obligations. Toutes les actions devront être détenues par une

[Text]

concerned. There will be no independence problem as far as deposit plan RRSPs are concerned and of course RHOSPs will be treated in the same way. But banks will still be in the RRSP and RHOSP business but there will be this separation from the trust functions.

**Senator Laird:** Let me be quite clear about this. At the present time under an RRSP the situation is that the insurance companies have to be brought in hand. Is that not so?

**Mr. Lewis:** I think the reading of the briefs of the insurance associations prior to the preparation of the white paper would indicate that they certainly wish to be kept in the field with a stronger position in that field. I think what the white paper is, perhaps, aiming at is to take away from the banks the right to collect these funds and then say, "We will put them into our particular fund." Some of the banks have their own mutual funds, as you know, in which they have a very large percentage interest. But, to answer your question, it would appear that the insurance companies feel that they should have a stronger position in this field. And when they present their brief, if they do, I think we will have some very interesting arguments.

**The Chairman:** I suppose in a very short sentence you would say that the banks under the white paper would be permitted to be selling agents for the mutual funds and would be entitled to distribute shares. So they cannot manage the fund. The fund has to be operated independently.

**Mr. Lewis:** If it is a mutual fund, it has to be operated independently, yes. In the case of a REIT—or let us go back to RRSP, the banks are allowed to maintain their position in deposit plans, in the same way as a mutual fund, if it is a deposit plan, but the equity and bond plans have to be carried on at arm's length in the future, according to the white paper.

Looking at the next one, which is the REITs and the MICs, REITs are a collection almost of mutual funds invested in mortgages and real estate. They are a type of mortgage fund or a real estate fund. The way it works is that the income of the funds or these REITs and MICs is not taxable within the fund, but the distribution of that income to the shareholders is taxable in the shareholders' hands. It is an intermediary function. The banks are involved. Usually the directors of the banks are the trustees of the fund. Now, in order to separate to some extent this conflict of interest, or possible or apparent conflict of interest, the majority of the trustees must be independent. Let us put it this way: If there were six trustees, there could be two bank directors representing the bank as trustees; the other four would have to be non-bank trustees, or directors of the fund, depending on how it is organized.

Those are the main business powers of the banks which are covered in the white paper. There are some other powers which are a combination of corporate powers and business powers. They are not relatively important vis-à-vis what we have been talking about. I will run over them briefly.

[Traduction]

société distincte qui restera indépendante notamment en matière de gestion. Il n'y aura aucun problème d'indépendance en ce qui concerne le régime de dépôt REER et, bien entendu, les REEL sont traités de la même façon. Les banques continueront toutefois à s'occuper de l'un et l'autre mais les activités fiduciaires leur seront retirées.

**Le sénateur Laird:** Permettez-moi d'être très clair à ce sujet. À l'heure actuelle, pour ce qu'est des REER les compagnies d'assurance doivent être contrôlées. N'est-il pas vrai?

**M. Lewis:** Je pense que la lecture des mémoires des associations d'assurances avant la préparation du Livre blanc indiquerait qu'elles souhaitent certainement être maintenues dans cette sphère d'activité en jouissant d'une position plus forte. Je pense que le Livre blanc vise peut-être à retirer aux banques le droit de recueillir ses fonds avant qu'elle ne les mettent dans leurs fonds particuliers. Comme vous le savez, certaines banques possèdent leurs propres fonds mutuels dans lesquels elles possèdent une participation très importante. Toutefois pour répondre à votre question, il semblerait que les compagnies d'assurance sont d'avis qu'elles devraient jouir d'une position plus forte dans ce domaine. Lorsqu'elles présenteront leur mémoire, si elles le font, je pense que nous aurons de discussions très intéressantes.

**Le président:** Je suppose que vous diriez en résumé que, d'après le Livre blanc, les banques seraient autorisées à devenir des agents de vente de fonds mutuels et pourraient distribuer des actions. Elles ne pourraient donc pas gérer le fonds. La gestion du fonds doit être assurée indépendamment.

**M. Lewis:** S'il s'agit d'un fonds mutuel, il doit être géré indépendamment, c'est vrai. Dans le cas des FPI, ou plutôt des REER, les banques sont autorisées à maintenir leur plan de dépôt, sous forme de fonds mutuels, s'il s'agit bien d'un plan de dépôt; mais les régimes d'obligations et d'actions devront à l'avenir être gérés sans lien de dépendance, selon le Livre blanc.

Passons maintenant au point suivant, c'est-à-dire aux FPI et aux SPH; les FPI sont, en quelque sorte, un ensemble de fonds mutuels investis comme placements immobiliers et hypothécaires, un genre de fonds hypothécaire ou immobilier. Le revenu tiré de ce fond ou de ces FPI et FPH n'est pas imposé à ce niveau, mais quand il est transmis aux actionnaires, ces derniers doivent acquitter un impôt. C'est une fonction intermédiaire. Les banques entrent en jeu. Habituellement les directeurs de banques sont les fiduciaires du fonds. Alors, afin de réduire dans une certaine mesure ce conflit d'intérêt, qu'il soit réel, latent ou apparent, il faut une majorité de membres indépendants. Par exemple, s'il y avait six fiduciaires, deux directeurs de banque pourraient représenter la banque à titre de fiduciaires et, les quatre autres seraient des fiduciaires sans lien avec la banque, ou encore des directeurs du fonds, selon l'organisation adoptée.

Ce sont là les principaux pouvoirs des banques dont traite le Livre blanc. Il existe certains autres pouvoirs qui sont une combinaison des pouvoirs de la banque et de ceux des corporations. Ils n'ont pas une très grande importance par rapport à ce dont nous venons de traiter. J'en parlerai donc brièvement.



## [Text]

The financial disclosures are internal requirements: disclosures to shareholders, to the public and to the Inspector General of Banks. These will be strengthened and updated. Consolidated returns and consolidated financial statements will be required. That is, subsidiaries that are wholly owned or 51 per cent controlled will be consolidated in the future, and there will be an equity method of accounting which, in effect, means that 20 per cent or more control or effective control of an affiliated company will have to be consolidated.

Regulations, of course, will be issued to cover these, and when the bill comes out the legislation itself will have a fair amount of space devoted to this. However, I do not think it is very important relative to these other important topics which we have already covered.

There are some small changes with respect to loans to directors and loans to companies in which directors of banks are also directors or shareholders of corporations. Similarly, there are some regulations, or indicated regulations, to do with the limitations on holdings. That has to do with the 10 per cent interest in affiliated companies, grouping of units together, and perhaps government interests. At the present time the Act is not clear. Similarly, the wording does not cover co-operatives and other associations which are not incorporated. This will be clarified in the bill itself.

The last item is "liquidity and leverage." Perhaps Mr. Scott will cover this more fully. This could be an important recommendation. We are not sure just what its effect will be. The white paper indicates that there does not appear to be any real way of having a discretionary means, or of legislating into the act itself a method of requiring banks or any particular bank to increase its liquidity.

Of course, the banks are required, as Mr. Poissant has indicated, and the near-banks will be required under the new system, the payments association, to have their primary reserves and secondary reserves. The banks will require the secondary reserves, reserves on foreign currency and so on.

Then, in addition to this, there is this indication that the minister should have the right to make regulations and to make directives to specific banks from time to time, more or less telling them, "You must increase your liquidity, which means either reduce your borrowings, your assets, or insert, inject more shareholders' equity or capital or perhaps even long-term debentures."

But the white paper indicates that they seem to have been unable to devise a formula, that is, a percentage of assets or a percentage of liabilities, and one would think that there should be some limitation as to the extent to which the minister can require these extra reserves, because it might not be applied

## [Traduction]

Les informations financières sont des exigences de gestion interne: elles comportent les informations financières transmises aux actionnaires, au public et à l'inspecteur général des banques. Ces exigences seront accrues et mises à jour. Les revenus et les états bancaires devront être établis sous forme consolidée, c'est-à-dire que les filiales qui sont sous contrôle total ou à un taux de 51 p. 100 seront à l'avenir soumises à la consolidation, et qu'il faudra adopter une méthode de comptabilité basée sur la valeur de consolidation. Ce qui revient à dire que 20 p. 100 ou davantage des actions donnant droit à un contrôle sur une société affiliée devront être comptabilisées à la valeur de consolidation.

Des règlements seront évidemment émis à cette fin et, quand l'étude du projet de loi sera terminée, une bonne partie de la loi elle-même y sera consacrée. Toutefois, je ne crois pas que cela ait une grande importance par rapport aux autres sujets importants que nous avons déjà étudiés.

Quelques petits changements ont été apportés en ce qui concerne les prêts aux administrateurs et aux sociétés dont des directeurs ou des actionnaires sont aussi directeurs de banque. De la même façon, certains règlements, certaines recommandations, portant sur la limitation des portefeuilles d'actions bancaires. Ces mesures ont trait à la règle des 10 p. 100 d'intérêt dans les sociétés affiliées, ainsi que dans les groupements d'unités et peut-être dans les intérêts gouvernementaux. Pour l'instant, la loi n'est pas claire. Pareillement, la formulation n'inclut pas les coopératives et les autres associations qui ne sont pas constituées en corporations. Cet aspect sera précisé dans le projet de loi lui-même.

Le dernier point porte sur les liquidités et l'endettement. Peut-être Monsieur Scott en parlera-t-il plus longuement. Il pourrait s'agir d'une recommandation importante. Nous n'en connaissons pas vraiment la portée. Le Livre blanc indique qu'il ne semble exister aucun moyen discrétionnaire valable ou aucune possibilité d'introduire dans la loi elle-même une façon de procéder par laquelle il serait possible d'obliger les banques en général ou toute banque en particulier d'augmenter le volume de ses liquidités.

Bien entendu, comme l'a fait remarquer M. Poissant, le nouveau système, c'est-à-dire l'Association canadienne des paiements, oblige les banques et obligera les quasi-banques à disposer de réserves obligatoires et de réserves secondaires. Les banques seront tenues de disposer de réserves secondaires, de réserves en devises étrangères, etc.

De plus, le Livre blanc propose que le ministre ait le droit d'édicter des règlements et de formuler des directives à l'intention de telle ou telle banque si besoin est, bref, de leur dire en quelque sorte: «Vous devez augmenter votre volume de liquidités, ce qui veut dire que vous devez réduire vos emprunts, vos avoirs, soit augmenter, par l'injection de fonds, les parts des actionnaires ou leurs capitaux ou peut-être même les débentures à long terme.»

Mais le Livre blanc indique également qu'il semble qu'on ait été incapable de trouver une formule, c'est-à-dire un pourcentage des avoirs ou un pourcentage des obligations, et il nous est permis de penser qu'il pourrait y avoir certaines limites au pouvoir qu'aura le ministre d'obliger les banques à disposer de

[Text]

equally to all banks, at least on a maximum basis. One would think that there should be some way of legislating, if it is required, a means of controlling liquidity and leverage.

**Senator Laird:** Mr. Lewis, since this committee has been known to take a dim view of "government by regulation," we would appreciate it if you or any other expert would come up with a proposal as to how to avoid that under these conditions.

**The Chairman:** Well, in the area of administration we do not object too strenuously to regulations. But what we do object to is regulations which really create substantive law.

**Senator Laird:** Is that not really the effect of the proposal on page 45?

**The Chairman:** I would think so, yes.

**Mr. Lewis:** Mr. Chairman, that is all I have to say on that particular area of the white paper. I will now turn it over to David Scott.

**Mr. Scott:** Honourable senators, this is the first opportunity I have had to appear before this august body, and it is a pleasure for me to do so. I am somewhat intimidated by the reference to the experts. I am no expert, although my colleagues, unquestionably, are experts, as a result of which I am generating some modest expertise. I indicated to Senator Macnaughton that because I had not acted for any banks I was not tainted by any possible conflict, to which he replied, "Like the hair colouring ad, how can you tell for sure whether you are or are not?"

Your chairman indicated to us last night that it would be of value to the committee to have a breakdown of the areas in the white paper in which it apparently is intended to govern by regulation, and we will provide that breakdown. There are undoubtedly indicators that there are some substantive areas in which, for lack of a better definition, the chore is intended to be delegated to the minister, and the one related to liquidity is one that obviously will bear looking at. We will provide a breakdown of the areas in which it is intended to govern by regulation very shortly and indicate whether or not we feel they are appropriate.

The question came up regarding government interests in banks and the limitations on individual shareholdings. In that respect, I believe the operative sections of the existing act are sections 53, 54 and 57. At page 22 of the white paper you will find the following statement:

The present Act permits a Canadian resident to own and vote in excess of 10 per cent of the voting shares of a new bank, subject to terms and conditions approved by Governor in Council.

[Traduction]

réserves supplémentaires, par ce que ce pouvoir pourrait ne pas s'appliquer également à toutes les banques, en tout cas pas en ce qui a trait aux maximums exigés. Nous pouvons penser qu'il devrait exister un moyen légal de contrôler les liquidités bancaires et l'endettement, si besoin est.

**Le sénateur Laird:** Monsieur Lewis, puisque le Comité a la réputation de voir d'un mauvais œil «le gouvernement par la réglementation», nous aimerions que vous, ou un autre expert, nous proposiez un moyen d'éviter cela dans les circonstances actuelles.

**Le président:** Nous ne nous opposons pas d'une façon vraiment radicale à la réglementation dans le domaine de l'administration. Mais nous nous opposons à une réglementation qui aurait vraiment force de loi.

**Le sénateur Laird:** N'est-ce pas là exactement l'effet de la proposition formulée à la page 45?

**Le président:** Je le crois, en effet.

**M. Lewis:** Monsieur le Président, je n'ai rien à ajouter au sujet de ce chapitre particulier du Livre blanc. Je cède donc la parole à Monsieur David Scott.

**M. Scott:** Honorables sénateurs, c'est la première fois que j'ai l'honneur de comparaître devant l'auguste Sénat et c'est avec plaisir que je réponds à votre invitation. Je suis un peu gêné du fait qu'on m'a qualifié d'expert. Je n'en suis pas un, bien qu'il ne fasse aucun doute que mes collègues le sont, ce qui me permet de pouvoir formuler quelques modestes opinions. J'ai fait remarquer au sénateur Macnaughton qu'étant donné que je ne représente aucune banque, je ne suis influencé par aucune possibilité de conflit, ce à quoi il a répondu: «C'est comme pour les annonces de teinture à cheveux; comment peut-on être certain de ne pas être influencé?»

Le président nous a dit hier soir que le Comité aimerait beaucoup disposer d'une ventilation des divers chapitres du Livre blanc dans lesquels on semble vouloir parler de gouverner par le biais de règlements, et c'est ce que je compte faire. Certains éléments indiquent de façon indubitable que dans quelques domaines importants—à défaut d'une définition plus précise—on a l'intention de transmettre au ministre le pouvoir décisionnel, et le domaine lié aux liquidités bancaires mérite certainement qu'on s'y attarde. Nous expliquerons en détails les domaines qui sont susceptibles d'être régis par des règlements dans un proche avenir et nous dirons si oui ou non nous croyons que la mesure est appropriée.

On nous a interrogés au sujet de l'intérêt que le gouvernement porte aux banques et des limites imposées au chapitre de la possession d'actions par les particuliers. A cet égard, je crois que les articles habilitants de la loi actuelle sont les articles 53, 54 et 57. On peut lire, à la page 22 du Livre blanc, la déclaration suivante:

La législation actuelle permet à un résident canadien de posséder plus de 10 p. 100 des actions donnant droit de vote d'une nouvelle banque et d'exercer les droits correspondants, dans les conditions autorisées par le gouverneur en conseil.



*[Text]*

That provision is contained, as I see it, in section 57 of the present act. Sections 53 and 54 of the present act, in effect, limit the issuance or the transmission of shareholding interests beyond 10 per cent, and also prohibit the granting of those shareholding interests to governments. I am operating on an assumption, but quite obviously the act does not attempt to control the question of ownership. In sections 53 and 54 it does control the right to subscribe for shares, or the right to transmit a shareholding interest, and although someone may own more than 10 per cent, he cannot exercise the voting rights attendant upon that shareholding.

My responsibility this morning is to deal with two areas having to do with existing banks, the first of which can be found at page 37 of the white paper, Bank Investments in Canadian Corporations. The chart now on the screen indicates what the present situation is under section 76 of the Bank Act. Section 76, essentially, provides that, in terms of investments in Canadian corporations, a bank, first of all, cannot hold in excess of 10 per cent of the voting shares of a trust or loan company; secondly, it cannot hold in excess of 50 per cent of the voting shares of a Canadian corporation where the cost of the shares is \$5 million or less; and, thirdly, its interest cannot exceed 10 per cent of the voting shares where the cost exceeds \$5 million. That is the present arrangement. As I read the white paper—and this will have been apparent to you as well—the intention appears to be to discourage banks from a process which would create concentrations of power, prevent banks from engaging indirectly in trade or business and, essentially, provide that the business of a bank should be conducted directly through its own corporate structure and its branch network.

There is some data in the white paper which is of value to read with respect to existing banks' present interest in non-banking corporations, and that is to be found at the top of page 38.

The new principle, as I see it, contemplated by the proposed changes in the white paper, is that a bank should not offer bank services outside its corporate structure, and it really means banking and banking-related services outside the bank's corporate structure, and the white paper discusses that aspect under three headings, as follows: Banking Operations, Other Financial Activities, and Non-Financial Business.

Under Banking Operations, the white paper says:

... banks should not, except as authorized by the Bank Act, carry on activities in Canada or provide services to the public in Canada through wholly-owned subsidiaries or through partially-owned affiliates.

As will appear from the chart now on the screen, there are three contemplated exceptions to the rule that banks ought not to operate through subsidiaries, the first of which relates to mortgage loan corporations in which the banks are engaged directly in the granting of residential loans secured by mortgage. The white paper contemplates that banks may be the sole owners of mortgage loan corporations, with one proviso, that being that the liabilities of the mortgage loan corporation be consolidated with the bank's liabilities for cash reserve

*[Traduction]*

Cette disposition est contenue, à ce que je vois, dans l'article 57 de la présente loi. Essentiellement, les articles 53 et 54 de la loi actuelle limitent à 10 p. 100 l'émission ou le transfert d'actions et interdisent également aux banques de transférer leur actions au gouvernement. Ce n'est qu'une hypothèse, mais il me semble assez évident que la loi n'essaie pas de contrôler la détention d'actions. Les articles 53 et 54 limitent le droit de souscription ou de transfert. Même si quelqu'un peut avoir une participation de plus de 10 p. 100, il n'est pas habilité à exercer les droits de vote y afférents.

Je vais traiter ce matin de deux domaines qui touchent les banques existantes. Le premier se trouve à la page 38 du Livre blanc. Il s'agit des participations bancaires dans les sociétés canadiennes. Le tableau que vous voyez sur l'écran illustre la situation actuelle telle qu'elle découle de l'article 76 de la Loi sur les banques. Cette législation empêche les banques, premièrement, de détenir plus de 10 p. 100 des actions donnant droit de vote dans une société de fiducie ou de prêt; deuxièmement, de détenir plus de 50 p. 100 des actions assorties du droit de vote dans une société canadienne, si la participation de la banque est inférieure ou égale à 5 millions de dollars; et troisièmement, de détenir plus de 10 p. 100 des actions donnant droit de vote si la participation de la banque est supérieure à 5 millions de dollars. C'est l'arrangement actuel. À la lecture du Livre blanc, il m'a semblé, et vous l'avez sans doute remarqué aussi, qu'on voulait éviter la concentration des pouvoirs tout en empêchant les banques de se livrer directement à des activités industrielles ou commerciales. Bref, on chercherait à les obliger à exercer leurs activités directement ou par l'intermédiaire de leurs filiales.

Vous trouverez au bas de la page 38 du Livre blanc des indications qui méritent d'être étudiées, en ce qui concerne les participations bancaires dans les entreprises canadiennes.

Selon moi, le nouveau principe envisagé dans les modifications qu'on a proposé d'apporter au Livre blanc veut que les banques devraient être autorisées à fournir des services bancaires ou autres seulement par l'intermédiaire de leurs filiales. Le Livre blanc examine cette question sous les trois rubriques suivantes: Opérations bancaires, Autres activités financières et Activités non financières.

En ce qui concerne les opérations bancaires, le Livre blanc mentionne:

... les banques ne doivent pas, sauf disposition contraire de la Loi sur les banques, exercer des activités ni fournir des services au public au Canada par l'intermédiaire de filiales sous contrôle total ou partiel.

Comme l'indique le tableau actuellement à l'écran, on envisage trois exceptions à cette règle. La première concerne les sociétés de prêts hypothécaire où les banques s'occupent principalement d'octroyer des prêts sur hypothèque résidentielle. D'après le Livre blanc, les banques devraient être autorisées à être les actionnaires uniques de ces sociétés à condition que leur passif vienne s'ajouter à celui de la banque pour le calcul des réserves primaires. Toujours d'après le Livre blanc, les banques détenant plus de 10 p. 100 des actions d'une société de prêt

[Text]

purposes. The white paper contemplates that if a bank presently owns 10 per cent of a mortgage loan corporation, it may, under the proposed legislation, become the sole owner, and if it owns more than 10 per cent, it may maintain that interest in an existing mortgage loan corporation, notwithstanding this consolidation concept, provided that the cost of that interest was \$5 million or less. So, the first exception to the consolidation of the bank's activities in its own corporate structure is mortgage loan corporations. The second has to do with real estate investment trusts and mortgage investment corporations, being services that the banks provide, and it is contemplated that banks may own a corporate vehicle to facilitate the real estate investment trust and mortgage investment corporation services, and that vehicle would be a service corporation for borrowing and for fund advising. There is, again, a safeguard from the standpoint of REIT and MIC service corporations, and that is that there will be created a board of trustees which will manage the service corporation, and there will be limitations which will bear looking at when we see the bill, on interlocking directorships.

The last exception under item C to the consolidated corporation operations is that the bank will be permitted to incorporate, as many have already done, bank service corporations, that is to say, service corporations in which the bank has sole ownership and which it maintains for the purpose of holding real estate operations connected with banking, and performing services incidental to the banking service generally.

Those are the three exceptions in the area of banking operations.

I now come to the area of other financial activities not qualifying directly as banking.

**Senator Cook:** Before you leave corporations, I notice, rather oddly, that they keep on talking about Canadian corporations. Is there anywhere in the Bank Act a limitation with regard to foreign corporations? In other words, can a bank own 50 per cent or 60 per cent of an offshore corporation?

**Mr. Scott:** I have seen nothing in the act to prohibit that.

**Senator Cook:** It just seems strange to keep talking all the time about Canadian corporations, and leave the door wide open for any other kind of corporation.

**Mr. Scott:** I think the concern is the concentration of power—at least, that is one of the concerns—by banks with diverse holdings in other corporations, which may only incidentally be related to banking or financial operations.

From the standpoint of other financial activities, the bank's authority to invest in corporations engaged in other financial activities will be limited to 10 per cent of the voting stock of that corporation, in accordance with the recommendations of the White Paper. There is contemplated a modest exception to that rule, and that is in the case of joint ventures and innovations, where there will be a permitted right in the bank to

[Traduction]

hypothécaire devraient pouvoir acquérir la totalité de son capital-actions dans les conditions précisées ci-dessus ou en garder la même proportion à condition que le coût des actions soit inférieur ou égal à 5 millions de dollars. Les sociétés de prêt hypothécaire constituent donc la première exception au regroupement des opérations bancaires. La deuxième exception concerne les sociétés desservant le FPI et le SPH qui fournissent des services bancaires. On envisage donc la possibilité d'autoriser les banques à lancer des entreprises visant à faciliter la prestation des services de FPI et de SPH. Il s'agirait d'une société distincte servant aux emprunts et aux conseils de placement. Il existe, encore une fois, une garantie en ce qui concerne les sociétés desservant les FPI et SPH, cette garantie étant la création future d'un conseil de fiduciaires qui dirigera la société de services; il y aura également des limites, auxquelles nous nous intéresserons lors de l'étude du Bill, sur les annuels de fonctions de fiduciaire et d'administration.

Aux termes de l'article C, la dernière exception concernant les activités d'une société consolidée prévoit qu'une banque pourra constituer, comme de nombreuses banques l'ont déjà fait, des sociétés pour la desservir, c'est-à-dire des sociétés dont la banque sera l'unique propriétaire et qu'elle exploitera afin d'effectuer les opérations immobilières nécessaires à ses activités et pour obtenir des services inhérents ou accessoires à ses activités bancaires en général.

Voilà les trois exceptions dans le domaine des opérations bancaires.

J'en arrive maintenant au domaine des autres activités financières qui ne sont pas des activités bancaires à proprement parler.

**Le sénateur Cook:** Avant d'en terminer avec les sociétés, je remarque, assez curieusement, qu'on parle sans arrêt de sociétés canadiennes. Existe-t-il, dans un passage quelconque de la Loi sur les banques, une restriction en ce qui concerne les sociétés étrangères? Autrement dit, une banque peut-elle posséder 50 ou 60 pour cent des actions d'une société étrangère?

**M. Scott:** Je n'ai vu dans la Loi aucune disposition qui l'interdise.

**Le sénateur Cook:** Il semble assez étrange de parler constamment de sociétés canadiennes tout en laissant la porte ouverte à toutes les autres sociétés.

**M. Scott:** Je pense que le problème principal, ou du moins l'un des problèmes principaux, est la concentration de pouvoirs par des banques qui ont dans d'autres sociétés des intérêts divers qui n'ont que des rapports indirects avec les activités bancaires ou financières.

Du point de vue des autres activités financières, la possibilité, pour une banque, d'investir dans des sociétés qui se consacrent à d'autres activités financières sera limitée à 10 pour cent des actions donnant droit de vote dans ces sociétés, conformément aux recommandations du Livre blanc. On prévoit une exception mineure à cette règle, dans le cas des innovations et des entreprises en participation, où la banque



[Text]

exceed the 10 per cent limitation by way of investment, but it will be provided that the investment will have to be disposed of by the bank within two years from the time that the limit is exceeded.

**The Chairman:** Mr. Scott, the very word "innovations" suggests something new, something different. Two years is a pretty short time to permit it to develop to an extent where they could afford to get out, if they must sell out.

**Mr. Scott:** Certainly, whether they could afford to get out, or whether that short term a commitment would be of interest to the partners in a joint venture will bear looking at from the point of view of whether that term is long enough.

**The Chairman:** I think they are making it impossible to make both of those assets—innovations and joint ventures—workable.

**Senator Cook:** Excuse me. That is a situation where you could have a regulation provision, and allow them to extend the two years, that is a case where regulations could be beneficial. In other words, it could be two years, subject to extension.

**Mr. Scott:** Actually, it is contemplated in the White Paper that the minister will have authority to extend the two years in appropriate cases.

**Senator Macnaughton:** What is the reference?

**Mr. Scott:** That is at page 39, sir, in the fourth paragraph. It says:

The excess must be disposed of within two years from the date the limit is exceeded, subject to further extension with the approval of the minister.

The other exception to the limitation on investment in corporations engaged in other financial activities is also at page 39, and that is that the bank may own a venture capital corporation. The only limit on that is defined in this way:

The regulations will define venture capital investments, limit the extent of investments by a bank in venture capital corporations, and provide for the disposal of mature investments by such venture capital corporations.

Again, it is a process of ensuring that there is a fixed, continuing interest in the banks in the product of a venture capital undertaking.

**The Chairman:** It is a strange combination, is it not? Under the heading of "Non-financial business" it says:

Banks will not acquire more than 10 per cent of the voting shares of any non-financial Canadian corporation, except as authorized by the Bank Act.

Then they go on to provide for temporary joint venture investment.

**Mr. Scott:** Yes, and that sounds financial. That is the same approach as they have taken with financial activities. It is a

[Traduction]

sera autorisée à dépasser la limite de 10 pour cent pour ses investissements, mais il est prévu que la banque devra se défaire de l'excédent dans les deux ans suivant la date de dépassement du plafond.

**Le président:** M. Scott, le mot «innovation» présuppose quelque chose de nouveau et de différent. La période de deux ans est bien courte pour obtenir un développement suffisant pour que la banque puisse se retirer, si elle doit vendre ses actions.

**M. Scott:** Certainement, il faudrait voir si ce délai est suffisamment long pour permettre à la banque de se retirer et si un engagement aussi bref peut être d'un quelconque intérêt pour les associés d'une entreprise en participation.

**Le président:** Je pense qu'on est en train de rendre impossible l'exploitation de ces deux types de sociétés, à savoir les innovations et les entreprises en participation.

**Le sénateur Cook:** Excusez-moi. Voici une situation qui pourrait faire l'objet d'une disposition réglementaire autorisant une prorogation du délai de deux ans. Il s'agit d'un cas où les règlements pourraient être d'une grande utilité. Autrement dit, ce pourrait être deux ans, avec possibilité de prolongation.

**M. Scott:** En réalité, il est prévu dans le Livre blanc que le Ministre aura le pouvoir d'accorder une prolongation de cette période de deux ans dans les cas appropriés.

**Le sénateur Macnaughton:** Où trouve-t-on cela?

**M. Scott:** A la page 39, monsieur, au 4<sup>e</sup> paragraphe, qui dit ceci:

Les banques devraient se défaire de l'excédent dans les deux ans suivant la date de dépassement du plafond, sauf prolongation accordée par le Ministre.

L'autre exception au plafond limitant les investissements dans les sociétés engagées dans d'autres activités financières se trouve également à la page 39, où, il est dit que la banque peut posséder une société de capital risque. Les seules limites imposées sont définies de la façon suivante:

Les règlements devraient définir les investissements de capital risque, limiter les participations des banques dans les sociétés en question et prévoir un mécanisme de liquidation des investissements arrivés à maturité par ces dernières.

Encore une fois, il s'agit de s'assurer que les banques maintiennent une participation fixe au produit d'une entreprise de capital risque.

**Le président:** C'est une combinaison curieuse, non? Sous la rubrique «activités non financières», il est dit:

Il faudrait interdire aux banques d'acquérir plus de 10 p. 100 des actions donnant droit de vote d'une société canadienne non financière, sauf dans les cas prévus par la législation bancaire.

On prévoit ensuite comment permettre les mises de fonds temporaires dans des sociétés en participation.

**M. Scott:** Oui, c'est très financier. C'est la même approche que dans le cas des activités financières. Il s'agit d'un plafond

[Text]

limitation of 10 per cent, with the exception of joint venture investments.

**The Chairman:** I am thinking of the words "except as authorized by the Bank Act," which would anticipate, if there is going to be any exception, that it must be in the Bank Act.

**Mr. Scott:** Well, one would certainly hope so. I have a question mark there as to what exceptions to the exceptions they are contemplating, because whether it is intended to provide only the joint venture exception, or whether there is going to be something more, remains to be seen.

Both under the heading of "Financial Activities" and "Non-financial Activities" there is provision as follows:

Where a bank owns more than 10 per cent of the voting stock of a Canadian non-financial corporation, it may, subject to terms and conditions approved by the Minister, continue to hold those shares provided the excess is disposed of within two years from that date, subject to further extension with the approval of the Minister.

**Senator Cook:** It seems more and more strange that there is no reference to foreign corporations. All the limitations are with respect to Canadian corporation.

**Mr. Scott:** Well, all I can add there, senator, is that what is sought to be accomplished here seems to be related to the concentration of power concept, which is to remain with Canadians.

**Senator Cook:** I appreciate that, but I am talking about the desirability of limiting the power of banks to undertake new risks in forming new businesses and new corporations.

**Mr. Poissant:** I suppose the Canadian government is not too interested in knowing that foreign banks are taking greater risks

**Senator Cook:** I am talking about Canadian banks investing in foreign corporations.

**Mr. Scott:** Yes. Domestic banks will have more restrictive regulations. There will be no limitation on foreign banks risking capital.

**Senator Cook:** That is not quite the point. The point is that Canadian banks have certain limitations and restrictions on their ability to invest in Canadian corporations; but there is, as I see it—and I am asking you about this—no such limitation or restriction on the right of Canadian banks to invest in foreign corporations.

**The Chairman:** The question is, which approach should govern? What is the fundamental goal?

**Senator Cook:** Well, I am just raising the question.

**The Chairman:** I think it is something we have to have a good look at. Should we shut the door on more than a certain percentage of investment by banks in Canadian corporations, or should we deal more specifically with that situation? Is the goal to be one of avoiding undue concentration of power?

[Traduction]

de 10 p. 100, à l'exception des investissements dans des sociétés en participation.

**Le président:** Je songe aux termes «sauf dans les cas prévus par la législation bancaire», ce qui veut dire que s'il devait y avoir des exceptions, la Loi sur les banques devrait le prévoir.

**M. Scott:** Il faut l'espérer. Je m'interroge ici sur les exceptions aux exceptions envisagées, car il reste à voir si on envisage une exception simplement pour une société en participation ou s'il y aura quelque chose de plus.

Sous les rubriques «Activités financières» et «Activités non financières», on trouve la disposition suivante:

Nous proposons que, lorsqu'une banque possède plus de 10 p. 100 des actions donnant droit de vote d'une société canadienne non financière, elle puisse, dans les conditions fixées par le Ministre, conserver ses actions pourvu que l'excédent soit liquidé dans les 2 ans, sauf si ce délai est prolongé par le Ministre.

**Le sénateur Cook:** Il semble de plus en plus étrange qu'on ne fasse pas allusion aux sociétés étrangères. Tous les plafonds concernent les sociétés canadiennes.

**M. Scott:** Donc, tout ce que je puis ajouter, sénateur, c'est que ce que l'on essaie de réaliser semble avoir trait à la notion de concentration du pouvoir qui doit demeurer aux mains des Canadiens.

**Le sénateur Cook:** Je comprends cela, mais je demandais s'il est désirable d'imposer une limite au pouvoir qu'ont les banques de prendre de nouveaux risques en formant de nouvelles entreprises et de nouvelles sociétés.

**M. Poissant:** Je suppose que le gouvernement canadien ne s'intéresse pas trop au fait que des banques étrangères prennent de plus grands risques.

**Le sénateur Cook:** Je veux parler de l'investissement dans des sociétés étrangères par les banques canadiennes.

**M. Scott:** Oui. Des règlements plus restrictifs s'appliqueront aux banques du pays. Il n'y aura pas de limite pour ce qui est des capitaux risqués par les banques étrangères.

**Le sénateur Cook:** Ce n'est pas tout à fait la question. Nous sommes en train de parler du fait que les banques canadiennes sont soumises à certaines limites et à certaines restrictions pour ce qui est de leur capacité d'investir dans des sociétés canadiennes; mais il n'y a pas, pour autant que je sache,—et je vous le demande—de limites ou de restrictions de ce genre en ce qui concerne le droit des banques canadiennes d'investir dans des sociétés étrangères.

**Le président:** La question est la suivante, quelle approche doit prévaloir? Quel est l'objectif fondamental?

**Le sénateur Cook:** C'est exactement la question que je pose.

**Le président:** Je pense qu'il s'agit là d'un sujet d'étude sérieuse. Devons-nous interdire de dépasser un certain pourcentage d'investissement des banques dans les sociétés canadiennes ou devons-nous traiter plus particulièrement de cette situation? Avons-nous pour objectif d'éviter qu'il y ait une trop grande concentration de pouvoir?



[Text]

**Senator Cook:** Or is it to prevent undue use of capital for investment?

**Mr. Scott:** Mr. Lewis points out—and it goes without saying—that presumably these proposed limitations on investment by banks in Canadian corporations would apply to foreign bank subsidiaries as well; but I appreciate your question was going the other way.

The next area, and the last area, has to do with the corporate powers of banks, and particularly of interest is the expansion of potential in terms of capital structure. This is to be found at pages 41 and 42 of the white paper. There are a number of stated reasons why the white paper contemplates a fairly dramatic expansion in the power of banks to issue securities for financing purposes of a much broader kind than exists at the present time. As we have already heard this morning, it is intended by the white paper that banks be incorporated by letters patent. The intention as stated in the white papers is that banks be brought into line in terms of their capital structure with merging concepts under the Canada Business Corporations Act, the Competition Act and the new bankruptcy legislation which is under discussion.

Essentially, as I read the act, under the present Bank Act the potential for capitalization is limited to the issuance of par value stock with pre-emptive rights. In 1967 the act was amended to provide for the issuance of subordinated debentures, under certain conditions, limited to 50 per cent of the paid-up capital stock in rest account, and this concept was made part of the law in 1967. Just for noting purposes, the financing limitations under the present act, as I read it, are to be found in sections 9, 33 and 77 of the Bank Act.

The white paper contemplates that it will be necessary for the banks in the future to keep the growth of their capital base more in line with the growth of their assets and liabilities—this is part of the leverage question we spoke of—and there may be a need to tap the capital markets in more imaginative ways in future. Thus, on page 42, fairly extensive proposals for change are set out in terms of the capital structure.

That represents a breakdown of the types of securities that it is contemplated under new legislation the banks will be permitted to issue. First of all, it is contemplated that there will be a departure from the conventional par value arrangement as it exists now. The banks will be able to issue no par value shares. This is in keeping with the requirement under the Canada Business Corporations Act. It is stated in the white paper that this, from a business standpoint, removes a constraint on the subdivision of shares, which cannot be meaningfully effective under the present law. Par value shares will still be required for new banks until five years have elapsed from their incorporation, or retained earnings, together with appropriated reserves, are equal to, or greater than, 25 per cent of

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Ou devons-nous éviter que l'on investisse trop de capitaux?

**M. Scott:** M. Lewis fait remarquer—et cela va sans dire—que l'on peut présumer que ces limites que l'on propose d'imposer à l'investissement des banques dans des sociétés canadiennes s'appliqueraient également aux filiales des banques étrangères; mais il me semble que votre question est tout à fait à l'opposé.

Le prochain sujet, et le dernier, concerne les pouvoirs des banques comme sociétés, et un point particulièrement intéressant est celui qui touche l'expansion du potentiel en termes de la structure financière. Cette question est abordée aux pages 41 et 42 du Livre blanc. On y énumère un certain nombre de raisons qui expliquent pourquoi on envisage d'augmenter considérablement le pouvoir des banques en ce qui concerne l'émission de valeur à des fins de financement de nature beaucoup plus importante que celles qui existent actuellement. Comme nous avons déjà vu ce matin, il est prévu dans le Livre blanc que les banques seront constituées en sociétés par des lettres patentes. On a l'intention, ainsi que le stipule le Livre blanc, de faire correspondre la structure financière des banques aux nouvelles notions de la Loi sur les Corporations canadiennes, de la Loi sur la concurrence et de la nouvelle Loi sur les faillites qui est actuellement à l'étude.

Essentiellement, comme je peux le constater à la lecture de la Loi, en vertu de la Loi sur les banques actuellement en vigueur, la capacité de capitalisation se limite à l'émission d'actions à la valeur au pair avec des droits de préemption. En 1967, la Loi a été modifiée pour permettre l'émission de débentures secondaires, moyennant certaines conditions, jusqu'à concurrence de 50 p. 100 du capital-action payé au fonds de réserve, et cette notion a été intégré à la Loi en 1967. On pourra noter que, les limites financières imposées par la Loi actuelle, sont énoncées aux articles 9, 33 et 77 de la Loi sur les banques.

Le Livre blanc prévoit que les banques devront à l'avenir à ce que la croissance de leur capital action soit plus proportionnelle à la croissance de leurs actifs et de leurs passifs, ceci est un élément de la question d'équilibre dont nous avons parlé, et utiliser les marchés de capitaux de façon plus créatrice à l'avenir. Ainsi, à la page 42, on trouvera des propositions assez détaillées de changement en ce qui concerne la structure financière.

Cela représente une ventilation du genre d'obligations que les banques pourront émettre en vertu de la nouvelle loi. En premier lieu, on veut se départir de la méthode traditionnelle de la valeur au pair qui existe actuellement. Les banques pourront émettre des actions sans valeur au pair. Ces émissions seraient conformes aux exigences de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes. On mentionne dans le Livre blanc, que cette façon de procéder, d'un point de vue commercial, enlève une contrainte pour ce qui est de la subdivision des actions qui ne peut être vraiment efficace selon la Loi actuellement en vigueur. On exigera encore des nouvelles banques qu'elles émettent des actions au pair pendant 5 ans après leur constitution en société, ou jusqu'au moment où leurs gains

*[Text]*

total capital and contributed surplus. So the first new financing method is par value shares.

Secondly, it is contemplated that there will be a potential to issue non-pre-emptive shares. They may be issued upon conversion of convertible securities, which we will come to in a moment. It is essential to be able to issue non-pre-emptive shares if you are going to have convertible securities, otherwise the pre-emption provision for existing shareholders frustrates conversion. Under the present act cash dividends are contemplated, and it is contemplated that stock dividends will be permitted under the new legislation.

It is intended that the existing pre-emptive rights may be waived by by-law enacted by the shareholders, permitting the issuance on conversion, or otherwise, of stock without these pre-emptive rights.

As you will see under item no. 3, the white paper contemplates the issuance of stock options to bank promoters and bank staff, a particularly attractive feature in respect of new banks.

Then, under items 4 and 5, it contemplates the creation of a class of security, being convertible debentures denominated in Canadian dollars under item 4 and non-convertible debentures denominated in foreign currency under item 5. It is intended, I take it, by the white paper that the limits in terms of the value of these convertible debentures are the same as under the present act, which is defined in section 77.

Under item 6 it is contemplated that it will be possible to create a class of shares, being preferred shares with conversion and redemption privileges, and presumably with various combinations of the two. The conversion rights obviously will be limited by the right of an individual shareholder to maintain a 10 per cent interest in a bank, under section 53, and the redemption provision will be supervised and subject to the approval of the Inspector General of Banks.

That, gentlemen, I think pretty well covers the proposals for an imaginative new range of financing options for banks, and discharges my responsibility this morning.

**Mr. Thompson:** Mr. Scott, if I could add one point on the investing of foreign corporations, there is in section 76(2) a constraint on banks from investing more than 10 per cent in a foreign corporation.

**Senator Cook:** In the present act?

**Mr. Thompson:** In the present act. So the fact that there is nothing on it in the white paper suggests that that will remain the same.

**Senator Beaubien:** There is not anything in the white paper saying that that will change.

**Mr. Thompson:** That is right.

*[Traduction]*

accumulés ainsi que les réserves appropriées équivaldront ou dépasseront 25 p. 100 de l'ensemble du capital-action et du montant versé en surplus. Les actions au pair constituent donc la première nouvelle méthode de financement.

Ensuite, on prévoit qu'il y aura une possibilité d'émettre des actions non-préemptives. Elles peuvent être émises par la conversion de valeurs convertibles dont je parlerai dans quelques instants. Il est essentiel de pouvoir émettre des actions non-préemptives afin de posséder des valeurs convertibles, sinon les dispositions relatives à la préemption des actionnaires qui ont déjà des actions empêchent la conversion. Aux termes de la loi actuelle des dividendes en espèce sont prévus, et on prévoit que des dividendes en action seront autorisés aux termes de la nouvelle Loi.

On prévoit que les droits préemptifs actuels pourront être abandonnés par un règlement voté par les actionnaires, ce qui permettra l'émission après conversion ou autrement, d'actions sans droit de préemption.

Comme vous pouvez voir en 3, on prévoit dans le Livre blanc l'émission d'actions en prime aux organisateurs de banque et au personnel, disposition particulièrement intéressante pour les nouvelles banques.

Ensuite, en 4 et 5, on prévoit la création d'une catégorie de valeurs, qui serait des débentures convertibles dont la dénomination sera donnée en dollars canadiens dont on parle en 4 et de débentures non convertibles qui auront une dénomination donnée en une devise étrangère, en 5. On prévoit dans le Livre blanc que les limites de valeurs de ces débentures convertibles sont les mêmes que celles qui sont prévues par la loi actuelle, à l'article 77.

En 6 on envisage la possibilité de créer une catégorie d'actions, qui serait des actions privilégiées pour ce qui est de la conversion et du rachat, et probablement qu'il y aura diverses combinaisons de ces deux possibilités. Les droits de conversion seront évidemment limités par le droit d'un actionnaire particulier de conserver 10 p 100 des actions d'une banque, tel que prévu à l'article 53, et la disposition relative au rachat sera réglementée et assujettie à l'approbation de l'inspecteur général des banques.

Voilà, messieurs, je pense, à peu près toutes les propositions relatives à de nouveaux moyens créateurs de financement des banques et je pense en avoir terminé pour ce matin.

**M. Thompson:** Monsieur Scott, permettez-moi d'ajouter quelque chose au sujet des investissements des sociétés étrangères. Le paragraphe 2 de l'article 76 interdit aux banques d'investir plus de 10 p. 100 de leurs capitaux dans les sociétés étrangères.

**Le sénateur Cook:** Dans la loi en vigueur?

**M. Thompson:** Oui, et puisque rien n'a été prévu à ce sujet dans le Livre blanc, il faut donc croire que rien ne changera.

**Le sénateur Beaubien:** Il n'y a rien non plus dans le Livre blanc qui indique la possibilité d'un changement.

**M. Thompson:** C'est exact.



## [Text]

**The Chairman:** Honourable senators, this brings us to the end of the presentation that we had planned for today. While it may not be exhaustive, at least it brings you into the subject matter in a fairly broad way. There are some things that we still have to do. David Scott referred to the provision for regulations as proposed under the white paper, and the question as to which ones might be administrative in scope and which ones may involve questions of law, I think is something we should know quite a lot about. Then there is the research that I said would be done right away in connection with a bank's position in other countries. I do have some information connection with the United States, but I had better get it all. We will have it shortly.

The question is that we will have to make up our mind whether next week, when we are sitting, we can deliver a further instalment or an enlargement of the development of the provisions in the white paper. There appears to be a lot of things that are either not clear or are dealt with in a very general way in the white paper, so that it is almost impossible to figure out what language the bill, when it finally comes along, is going to use to deal with these problems. My question also, I suppose, relates to the extent to which the bill, when it comes forward, may involve changes, as against what we see in the white paper. By reason of the invitation which was given to those affected when to submit their comments within a certain period of time, I expect that there have been quite a number of submissions. If effect is given to any of them it will involve changes. Therefore, this is not a conclusive exercise in which we have been engaged today.

We will be meeting tomorrow morning to consider the subject matter of the amendments relating to income tax. That is something of which we should acquire an understanding as quickly as possible, because I expect that there will be very considerable pressure to deal with it before the Christmas recess, certainly before the end of the year.

Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors, which has been referred to the Committee in the House of Commons will also be before this Committee referred to committee in the House of Commons, will also be before this committee. Therefore, we should proceed with it as quickly as possible. Tomorrow we will have under consideration the income tax amendments. Next week, if we have not fully dealt with the income tax amendments, we will continue with them and attempt to proceed with consideration of Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors.

If I can obtain authority to sit on Thursday morning, we will have more time to deal with these and, if there is further material we wish to present to you with respect to the white paper, we will make use of one or other of those two days. The bills we are discussing are very important public bills and we should be able to achieve some kind of priority in the allocation of time in order to deal with them.

## [Traduction]

**Le président:** Messieurs les sénateurs, voilà qui nous amène à la fin de nos activités prévues pour aujourd'hui. Bien que nous n'ayons pas fait complètement le tour de la question, au moins l'avons-nous largement abordée. Il nous reste cependant certains points à examiner. David Scott a fait allusion à l'élaboration de règlements conformément aux propositions du Livre blanc. Quand à la question de savoir lesquels pourraient être de portée administrative et lesquels comporteraient des questions de droit, à mon avis, il faudrait que nous le sachions de façon précise. Ensuite, nous devons nous pencher sur la question des recherches sur la situation financière des banques à l'étranger dont j'ai dit qu'elles auraient bien immédiatement. Je dispose de certains renseignements sur la situation aux États-Unis mais je pense qu'il serait préférable de les avoir tous, ce qui sera très prochainement le cas.

Il nous faudra décider si la semaine prochaine, lorsque nous nous réunirons à nouveau, nous serons en mesure d'apporter des précisions sur les dispositions contenues dans le Livre blanc. Il semble en effet qu'il contienne des obscurités ce que certaines questions aient été traitées de façon trop générale, de sorte qu'il est presque impossible de déterminer, le cas échéant, comment, devra être rédigé le projet de loi. Je suppose aussi que ma question a également trait aux changements qui pourraient être apportés à celui-ci lorsque nous aurons à en discuter par rapport au Livre blanc. Étant donné qu'au moment de la publication de ce dernier on a invité tous les intéressés à soumettre leurs commentaires dans un certain délai, je m'attends, à ce qu'on fasse beaucoup de propositions. Si l'on entérine certaines d'entre elles, de toute évidence, il faudra faire des changements. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons pas considérer notre travail d'aujourd'hui comme définitif.

Nous nous réunirons demain matin pour discuter des modifications portant sur l'impôt sur le revenu. Il serait bon en effet, d'en prendre connaissance aussi rapidement que possible car nous allons, je crois, être tenus de les étudier, sinon avant les congés de Noël, certainement avant la fin de l'année.

Le bill C-16 visant à assurer la protection des emprunteurs et des déposants, dont le Comité de la chambre a été saisi, va également nous être soumis. En conséquence, nous devrions l'étudier le plus vite possible. Demain, nous nous pencherons sur les amendements relatifs à l'impôt sur le revenu. Nous continuerons la semaine prochaine si nous n'avons pas terminé, et nous essayerons d'étudier le bill C-16, visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants.

Si je peux obtenir l'autorisation de siéger jeudi matin, nous pourrions alors en discuter plus longuement et si nous désirons vous présenter d'autres documents en rapport avec le Livre blanc, nous le ferons l'un ou l'autre de ces deux jours. Les projets de loi que nous étudions actuellement sont des bills d'intérêt public très importants et nous devrions pouvoir bénéficier d'une priorité pour ce qui est de l'attribution des horaires.

[Text]

I propose, then, that we adjourn until tomorrow morning at 9.30, unless any senator would like to comment at this time.

**Senator Laird:** I just mentioned to Senator Macnaughton that there has been scheduled for two weeks a meeting of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs for 9.30 tomorrow morning. That creates a problem, certainly for me and I presume for others present, as I was not aware that it was intended that this committee should sit tomorrow morning.

**The Chairman:** I obtained clearance from Senator Bourget, to whom I refer as the "Block Chairman." He wanted to know how I defined the word "block" and I told him that it means he is supposed to be the man who allocates and that I was putting in a bid. He told me that I had the allocation. That took place ten days ago.

So we will sit and hope to have a quorum and proceed, because our experts will be present. Is that satisfactory?

**Hon. Senators:** Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Je propose donc que la séance soit levée jusqu'à demain matin 9 h 30, à moins qu'un sénateur ait des commentaires à faire.

**Le sénateur Laird:** Je viens de dire au sénateur Macnaughton qu'une réunion du Comité sénatorial permanent des affaires extérieures avait été fixée depuis deux semaines à demain matin 9h 30. Cela me pose des problèmes et je suppose à d'autres ici présents aussi car je ne savais pas que ce comité avait l'intention de siéger demain matin.

**Le président:** J'ai obtenu la permission du sénateur Bourget, qui est chargé de l'organisation des comités. Il m'a demandé ce que je voulais dire par organisation et je lui ai dit qu'il était chargé de s'occuper du calendrier des comités et que je lui présentais une demande. Il m'a dit que le Comité pouvait siéger. Je lui en ai parlé il y a dix jours.

Nous siégerons donc et j'espère que nous aurons un quorum et que nous pourrons continuer nos travaux, car nos experts seront présents. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** Oui.

Le Comité suspend ses travaux.







Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman*  
The Honourable **SALTER A. HAYDEN**

---

*President:*  
The Honourable **SALTER A. HAYDEN**

---

Thursday, November 18, 1976

Le jeudi 18 novembre 1976

**Issue No. 2**

**Fascicule n° 2**

### **First Proceedings on:**

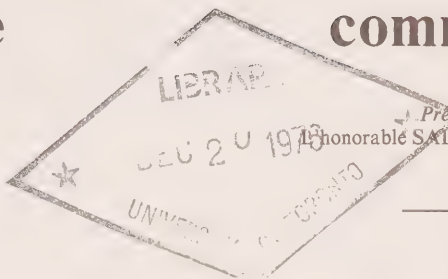
Subject-matter of Bill C-22  
"An Act to amend the statute  
law relating to income tax"

---

### **Premier fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-22  
«Loi modifiant le droit fiscal»

---





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa West</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 16, 1976.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of the Bill C-22, intituled:  
“An Act to amend the statute law relating to income  
tax”, in advance of the said Bill coming before the Senate,  
or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre, 1976.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-22, intitulé: «Loi modifiant le droit fiscal», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera nécessaire aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 18, 1976

(3)

*[Text]*

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-22 "An Act to amend the statute law relating to income tax"

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Côtteau, Flynn, Haig, Laird, Lang and McIlraith. (11)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Buckwold, Desruisseaux and Molson. (3)

*In attendance:*

The following members of the advisory staff:

Mr. C. Albert Poissant;

Mr. Thomas S. Gillespie.

The Committee proceeded to the consideration of the subject-matter of Bill C-22, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 12:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

*ATTEST:*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 18 NOVEMBRE 1976

(3)

*[Traduction]*

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le sujet suivant:

La teneur du bill C-22 «Loi modifiant le droit fiscal»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Barrow, Beaubien, Côtteau, Flynn, Haig, Laird, Lang et McIlraith. (11)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Buckwold, Desruisseaux et Molson. (3)

*Aussi présents:*

Les membres suivants du personnel consultatif:

M. C. Albert Poissant;

M. Thomas S. Gillespie.

Le Comité entreprend l'étude de la teneur du bill C-22 avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 12 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 18, 1976

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-22, to amend the statute law relating to income tax.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, today we are proposing to deal with Bill C-22, the income tax amendments. We have here Mr. Albert Poissant, who is a perennial figure with us, almost, I would say, to the extent of being identified as a member of the committee.

**Senator Macnaughton:** If we make him a senator, it will be much easier.

**Senator McIlraith:** No; he will have to resign if we make him a senator.

**The Chairman:** We also have Tom Gillespie with us. We had Tom Gillespie here two years ago, in 1974, when we were dealing with income tax legislation. Mr. Gillespie and Mr. Poissant have sorted out the portions of the bill that each will deal with. I believe Mr. Gillespie will start the proceedings.

**Mr. Thomas G. Gillespie, Adviser to the Committee:** Clause 1 introduces one of the main benefits that the bill provides for the taxpayer, namely, increased deductions available in respect of deferred plans. At present under the Income Tax Act, in respect of a registered pension plan an employer's contribution is limited to \$2,500. Under Bill C-22 this is being increased to \$3,500. Likewise, the employee's combined contributions to a registered pension plan and a registered retirement savings plan are increased from \$2,500 to \$3,500. The employer's contribution to a deferred profit-sharing plan is increased from \$2,500 to \$3,500. For the self-employed person, the contribution to a registered retirement savings plan has the maximum increased from \$4,000 to \$5,000. Clause 1 deals with raising the maximum of the employer's contribution to a registered pension plan.

**Senator Buckwold:** I am wondering whether this committee should be looking at what happens to the retirement fund at age 71, namely, the purchase of an annuity through an insurance company. There has been a good deal of comment recently by the Consumers Association of Canada, that in fact there is a significant loss to the taxpayer who is putting his money into this fund through the deductions that are allowed under the Income Tax Act, because of the inflexibility of what the taxpayer can do with his money, namely, using it only to purchase an annuity through an insurance company. I raise this because we are now increasing the amount, yet, if there is any significant argument in favour of the other points that have just been raised then, in fact, is the taxpayer getting any break at all? I am wondering if there should be some comment from the committee on that aspect.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 18 novembre 1976.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du bill C-22, Loi modifiant le droit fiscal.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous nous proposons aujourd'hui d'étudier le bill C-22, au chapitre des amendements à la Loi de l'impôt sur le revenu. M. Albert Poissant, ici présent, est un personnage qui ne nous quitte pas, au point que je serais presque porté à en faire un membre du Comité.

**Le sénateur Macnaughton:** Ce serait bien plus facile si nous le nommions Sénateur.

**Le sénateur McIlraith:** Non, car il devrait alors donner sa démission.

**Le président:** M. Tom Gillespie est aussi avec nous aujourd'hui. Il y a deux ans, en 1974, M. Gillespie était des nôtres lors de nos discussions sur la loi de l'impôt sur le revenu. MM. Gillespie et Poissant ont choisi les parties du bill que chacun désire traiter. C'est M. Gillespie, je crois, qui va ouvrir la discussion.

**M. Thomas G. Gillespie, conseiller du Comité:** la première clause du bill énonce un des principaux avantages dont pourra profiter le contribuable, à savoir: la possibilité de déductions accrues à des régimes de participation différée aux bénéfices. À l'heure actuelle, conformément à la Loi de l'impôt sur le revenu, le montant maximal déductible qu'un employeur peut verser à un régime enregistré de pensions, est de \$2,500. En vertu du bill C-22 ce maximum passe à \$3,500. De même, les contributions combinées d'un employé à un régime enregistré de pensions et à un régime enregistré d'épargne-retraite passe de \$2,500 à \$3,500. Et le montant maximal qu'un employeur peut verser à un régime de participation différée aux bénéfices passe de \$2,500 à \$3,500. Dans le cas d'un contribuable à son compte, le maximum qu'il peut verser à un régime enregistré d'épargne-retraite est porté de \$4,000 à \$5,000. La clause 1 envisage donc d'augmenter le montant maximal que peut verser un employeur à un régime enregistré de pensions.

**Le sénateur Buckwold:** Je me demande si le Comité ne devrait pas chercher à savoir ce qui arrive au fonds de retraite, à l'âge de 71 ans, à savoir l'achat d'une rente auprès d'une compagnie d'assurances. Récemment, l'Association des consommateurs du Canada a beaucoup parlé du fait que le contribuable qui, en vertu des déductions permises selon la Loi de l'impôt sur le revenu, verse son argent dans un tel fonds, subit en fait une perte importante. Il doit, en effet, faire de son argent un usage rigide, à savoir s'en servir uniquement pour acheter une rente auprès d'une compagnie d'assurances. Je soulève ce problème puisque nous envisageons d'augmenter ce montant, et que si l'on peut mettre de l'avant des raisons valables pour soutenir les aspects que je viens de soulever, alors le contribuable en retire-t-il vraiment quelque chose? Je me

[Text]

**Mr. C. A. Poissant, C.A., Adviser to the Committee:** Do you have any comment, Mr. Gillespie?

**Mr. Gillespie:** No, other than that it is apparent to the taxpayer that he is getting a break. As you say, there may be a hidden compensating factor to that.

**The Chairman:** This much is apparent, that a larger amount of money can go into the fund from 1976 on; instead of \$2,500 it can be \$3,500, and the employer could match that. Is that right?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** So you have that extra amount of money. The government does not guarantee that there will be more in the way of pension, but the payments are in relation to pension plans, and if they were paid out of the moneys you have they would be income and it would be deductible in the amount that you pay.

**Senator Buckwold:** I understand that, but in my opinion there is some relationship to what will be received in the end.

**The Chairman:** No; it depends on his investment judgment, or that of the trustee. If there is more money in the pot this year as opposed to last year, presumably it might be a little more.

**Senator Buckwold:** I do not know if I am getting through; I agree with everything you say, but in my opinion there is a relationship to the inflexibility at the end and I wonder if there should be some comment from this committee to the effect that a review should be made of the present legislation, which confines or limits actually the benefits to the purchaser to only using an insurance company on a fixed annuity basis, when there are so many other methods by which it may be done. I believe a comment of this committee should draw to the attention of the minister, as others have done, what I feel could be an unfair situation to the contributor.

**Mr. Poissant:** I believe you are referring to the rollover provisions at the end. That used to be section 11(1)(i) and is now section 61(j) of the Income Tax Act. I do not think it is restricted to insurance companies, although it would be restricted to rollover to those who are now entitled to take those types of pensions. However, I do not believe that it is restricted to insurance companies; it could go to a trust company.

**Senator Buckwold:** No; as far as the information I have received goes, it is strictly insurance companies and they have now come in with counter-arguments trying to prove they give good value, when I must say that as far as I am personally concerned I would like to be able to handle my annuity in the way I wish, rather than through the insurance companies.

**The Chairman:** In the case of registered retirement savings plan the owner may run it himself.

[Traduction]

demande si le Comité ne devrait pas faire quelques observations à ce sujet.

**M. C. A. Poissant, C.A., conseiller du Comité:** Qu'en pensez-vous, Monsieur Gillespie?

**M. Gillespie:** Pas grand chose, si ce n'est que le contribuable sait fort bien qu'il s'en tire mieux. Mais comme vous l'affirmez, il se peut qu'il existe par ailleurs un facteur invisible de compensation.

**Le président:** Une chose au moins m'apparaît clairement, à savoir qu'à partir de 1976, une plus grande somme d'argent peut être versée dans le fonds puisqu'au lieu des \$2,500, l'employé pourra mettre \$3,500, et que l'employeur pourrait en verser autant. Est-ce exact?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** Il y a donc plus d'argent. Le gouvernement ne garantit pas que ce surplus augmentera la pension, mais les paiements se font selon les régimes de pensions, et s'ils étaient versés sur l'argent dont vous disposez, ils représenteraient un revenu qui serait déductible jusqu'à concurrence du montant payé.

**Le sénateur Buckwold:** Je comprends mais à mon avis il doit y avoir un lien avec le montant qui sera finalement accordé.

**Le président:** Non, ce montant dépend de son astruce à investir, ou de celle de son fiduciaire. Si, cette année, il y a plus d'argent dans le pot que l'an dernier, il faut croire que le montant final sera légèrement supérieur.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne sais pas si je me fais comprendre; je suis d'accord avec tout ce que vous dites, mais il existe, me semble-t-il, un lien avec l'usage rigide de l'argent à l'échéance, et je me demande si le Comité ne devrait pas se prononcer sur l'opportunité d'une révision de la législation actuelle qui limite ou confine l'acheteur à placer ses bénéfices uniquement auprès d'une compagnie d'assurance sous un régime fixe de rentes alors qu'il existe tant d'autres façons de le faire. Des observations de notre comité devraient attirer l'attention du ministre, comme d'autres l'ont fait, sur une situation qui me paraît susceptible d'être injuste pour le contribuable.

**M. Poissant:** Vous faites allusion, n'est-ce pas, aux dispositions de roulement à l'échéance. Il s'agissait du paragraphe 11(1)b), qui est maintenant l'article 61j) de la Loi de l'impôt sur le revenu. Je ne pense pas que cet article nous limite aux compagnies d'assurance, bien qu'il nous oblige à placer notre argent auprès des sociétés qui ont aujourd'hui le droit de recevoir ce type de pensions. Mais je ne pense pas qu'il restreigne le contribuable aux compagnies d'assurances; on peut par exemple s'adresser à une société de fiducie.

**Le sénateur Buckwold:** Non. Pour autant que les renseignements reçus me permettent de l'affirmer, il faut s'en tenir strictement à des compagnies d'assurance, qui se sont maintenant mises à essayer de prouver par des contre-arguments qu'elles offrent des bénéfices intéressants, bien qu'en ce qui me concerne personnellement j'aimerais pouvoir gérer ma rente comme bon me semble, plutôt que d'avoir à la verser à une compagnie d'assurance.

**Le président:** Dans le cas d'un régime enregistré d'épargne-retraite, le propriétaire peut l'administrer lui-même.



[Text]

**Senator McIlraith:** No, Mr. Chairman; for instance, in the case of the Canadian Investment Plan, you must before the expiry of the 71st year use the funds which have accumulated to purchase an annuity, and in the purchase of that annuity you are forced to buy one at that fixed point of time in a very narrow spectrum of places, and it does seem, when you look at those, that the value is not very good. I am quite sure that some, at least, of the ones I have seen recently would not have chosen the vehicle they were forced into choosing had they had a wider scope.

**The Chairman:** No, I do not believe that Senator Buckwold was referring to the point in time of 71 years at which that accumulation must be used up and it is confined to using it up by purchasing an annuity. I understood you to be referring to the operation of the fund.

**Senator Buckwold:** No; maybe I was not clear, but I was referring exactly to the fact that you must buy your annuity and it must be an annuity without any capital coming back, no later than age 71, through a Canadian life insurance company.

**Senator Beaubien:** Mr. Chairman, let us ask our experts to explain exactly what happens: A man is allowed to deduct \$3,500 from what otherwise would be taxable income and his employer is allowed to do the same, so \$7,000 can be put aside in one year on which no tax has been paid.

**Mr. Poissant:** That is right.

**Senator Beaubien:** So, if a man is 61 years of age and continues for ten years, he receives \$70,000 on which no tax has been paid. Where must that money remain during those ten years?

**Mr. Gillespie:** In the trust.

**Mr. Poissant:** Or, as Senator Buckwold says, it must be rolled over to one exclusive type of pension, which is the insurance company.

**Senator Beaubien:** Who must hold the money?

**Mr. Gillespie:** The trust that governs the pension plan.

**Senator Beaubien:** Does the government approve the trust?

**Mr. Gillespie:** Yes; they are registered with the government.

**Senator Beaubien:** So he must turn the money over every year to the trustee who, I suppose, will have some type of interest?

**Mr. Gillespie:** Who will accumulate for him.

**Mr. Poissant:** He will make qualified investments of all the earnings which build up on the annuity.

**Senator Buckwold:** Let me make it clear; this is covered in section 146.

**Mr. Gillespie:** You are referring to a registered retirement savings plan?

**Senator Buckwold:** Yes. I think it is related because we are now increasing the amount, which brings into focus the inequity which I think exists. Hypothetically, I have a registered retirement savings plan with "X" company and contribute

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Non, monsieur le président; dans le cas du Régime d'investissements par exemple, il faut avant l'expiration de la 71<sup>e</sup> année utiliser les fonds qui se sont accumulés pour acheter une rente et dans l'achat de cette rente, on est forcé d'en acheter une immédiatement dans le cadre d'une gamme très étroite de possibilités et il semble, en les étudiant, que leurs valeurs ne soient pas très bonnes. Je suis sûr que certaines, du moins, des personnes que j'ai vues récemment n'auraient pas choisi ce qu'elles ont choisi, si elles avaient eu une gamme plus étendue de possibilités.

**Le président:** Non, je ne crois pas que le sénateur Buckwold parlait des 71 ans ou les fonds accumulés doivent être utilisés et du fait que la seule possibilité est l'achat d'une rente. Je crois que vous parliez de l'administration du fonds.

**Le sénateur Buckwold:** Non; je me suis peut-être pas mal exprimé. Je parlais exactement du fait qu'il faille acheter une rente, sans retirer de capital, à l'âge de 71 ans au plus tard, par l'entremise d'une société canadienne d'assurance-vie.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, demandons à nos experts d'expliquer exactement ce qui se produit: une personne a le droit de déduire \$3,500 de ce qui constituerait autrement un revenu imposable et son employeur a le droit de faire la même chose. On met donc de côté, en un an, \$7,000 pour lesquels aucun impôt n'a été payé.

**M. Poissant:** C'est exact.

**Le sénateur Beaubien:** Donc, si la personne a 61 ans et continue pendant 10 ans, elle reçoit \$70,000 pour lesquels elle n'a pas payé d'impôt. Où doit demeurer cet argent pendant ces 10 années?

**M. Gillespie:** En fiducie.

**M. Poissant:** Ou, comme le sénateur Buckwold l'a dit, l'argent doit être converti en un seul type de pension, soit la société d'assurance.

**Le sénateur Beaubien:** Qui doit détenir l'argent?

**M. Gillespie:** La fiducie qui administre le régime de retraite.

**Le sénateur Beaubien:** Le gouvernement approuve-t-il la fiducie?

**M. Gillespie:** Oui; elle est enregistrée au gouvernement.

**Le sénateur Beaubien:** De sorte que la personne doit, chaque année, verser l'argent au fiduciaire qui, je suppose, en retirera quelque genre d'intérêt?

**M. Gillespie:** Que le fiduciaire accumulera pour la personne

**M. Poissant:** Le fiduciaire fera des placements admissibles de tous les gains obtenus avec cette rente.

**Le sénateur Buckwold:** Laissez-moi éclaircir cette question c'est là l'objet de l'article 146.

**M. Gillespie:** Vous parlez d'un régime enregistré d'épargne-retraite?

**Le sénateur Buckwold:** Oui, je crois qu'il y a un rapport parce que nous augmentons maintenant le montant, ce qui souligne l'injustice qui existe à mon avis. Disons que je possède un régime enregistré d'épargne-retraite à la société «X» et que

[Text]

until I am age 71. At that age two things can happen: I can take all my cash out and pay the full income tax.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Buckwold:** The second option is that I must go to a life insurance company and ask them to give me a life annuity. I can shop around and ask different companies.

**Senator Beaubien:** That is if you do not wish to pay tax.

**Senator Buckwold:** Yes, but I would be limited strictly to the life insurance companies. The problem is that with the high interest rates available today it can easily be proved that I could place my money and investments and get almost as much as I would otherwise receive from an annuity from that investment and still have my capital available.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Buckwold:** It seems that the investor, the owner of the plan, is not getting full value for his money. So if we increase the amount, which increases the pension, or the annuity, which is fine, nevertheless this is what happens at the end and it is going to be a bigger contribution that would not return to the owner of that plan as much as he should possibly get. That is my point and I think that, although we cannot correct it here, we should draw to the attention of the minister that it is a matter of some concern.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, there seems to be no problem at all in finding a retirement savings plan into which to make contributions. There is a wide selection, some based on high interest-earning rates and others on equity. However, when you come to take it out, you are confined for all practical purposes to trying to purchase an annuity at that arbitrary date from a limited number of life insurance companies. The current rate paid on the annuity is about 10 per cent. If you had some retained in a retirement savings plan type of fund you would be earning, and would have been during the last few years, 10 per cent on the money and your principal would still be intact. The highest rate I saw paid about 10 per cent, \$200, and I think it was \$20 a month, on capital of \$20,000. That was on a competitive basis as between the insurance companies, and that was the best one. The poorest one was considerably less than that. So there is a complaint and a problem there. I do not know the answers, but there are problems there and they arise frequently.

**The Chairman:** It is not a new problem, senator. I am sure that all the senators have received copies of the material that has been submitted by the Consumers Association of Canada on this very point, and an answer from the Life Insurance Association pointing out the errors in the calculations that they have made. All that has been addressed to the Minister of Finance. So it is not something that is absolutely new at this time. There is the agitation going on now as between those businesses that are involved in investment, and would like to get a chunk of the investment moneys out of the pension funds, and the life companies, who have had a very nice thing going in annuities and would like to keep them.

[Traduction]

j'y contribue jusqu'à l'âge de 71 ans. A cet âge, j'ai deux choix: retirer tout l'argent comptant et payer tout l'impôt sur le revenu.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Ou me rendre à une société d'assurance-vie et de lui demander de me donner une rente viagère. Je puis m'informer auprès de différentes sociétés.

**Le sénateur Beaubien:** Cela, si vous ne voulez pas payer d'impôt.

**Le sénateur Buckwold:** Oui, mais je serais strictement limité aux compagnies d'assurance-vie. Le problème est qu'en raison des taux élevés d'intérêt actuels, il peut être facilement prouvé que je pourrais investir mon argent et obtenir presque autant que j'en retirerais d'une rente et j'aurais toujours mon capital.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Il semble que l'investisseur, le propriétaire du régime, n'obtient pas la pleine valeur de son argent. De sorte que si nous augmentons le montant, ce qui augmente la pension, ou la rente, ce qui est bien, nous obtiendrions néanmoins le même résultat à la fin et la contribution plus importante ne rapportera pas autant au propriétaire du régime qu'elle le devrait. Voilà mon opinion et j'estime que bien que nous ne puissions corriger cette situation ici, nous devrions la porter à l'attention du ministre.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, il ne semble pas être difficile du tout de trouver un régime d'épargne-retraite auquel contribuer. Il existe un vaste choix de régimes dont certains sont fondés sur des taux d'intérêts élevés, d'autres sur la participation financière. Toutefois, lorsque vient le moment de retirer l'argent, on est limité, à toute fin pratique, à l'achat d'une rente, à une date arbitraire, auprès d'un nombre limité de compagnies d'assurance-vie. Le taux courant pour cette rente est d'environ 10p. 100. Si l'on contribue à un régime d'épargne-retraite, on retirerait, et cela depuis les quelques dernières années, 10p. 100 de l'argent placé et le principal demeurerait encore intact. Le taux le plus élevé que j'aie vu, est d'environ 10p. 100 soit \$200 et je crois qu'il était de \$20 par mois pour un capital de \$20,000. Ce taux était fixé par la concurrence entre les compagnies d'assurance et c'était le meilleur. Le plus faible taux était beaucoup moins élevé. Il y a donc matière à plainte et problème. Je ne connais pas la solution mais les problèmes reviennent fréquemment.

**Le président:** Il ne s'agit pas d'un nouveau problème, sénateur. Je suis convaincu que tous les sénateurs ont reçu des exemplaires des documents qui ont été présentés par l'Association des consommateurs canadiens sur ce sujet particulier ainsi que d'une réponse de l'Association des assureurs-vie signalant les erreurs de calcul qu'elle avait faites. Tous ces documents ont été envoyés au ministre des Finances. Ce n'est donc pas pour l'instant quelque chose de nouveau. Il y a cette agitation entre les entreprises d'investissement qui aimeraient avoir leur part du gâteau en ce qui concerne les régimes de pensions et les sociétés d'assurance-vie qui font beaucoup d'argent avec les pensions viagères et aimeraient les conserver.



[Text]

**Senator McIlraith:** There is an element of newness, Mr. Chairman, which arises out of the fact that interest rates have increased and the difficulty becomes more apparent now, with those high interest rates, than it was when the interest rates were relatively lower. The allegation of some of the complainants seems to be that the insurance companies have not taken sufficient account of their opportunity for increased earnings through higher interest rates on their funds. There is that element of newness.

**Mr. Poissant:** I agree with the point that the senator made, that there should, perhaps, be flexibility in rollovers. The government looked at it this way: the fund must be invested in securities that are safe. They will not permit the individual to use the fund at his own discretion, because they are a tax-free type of savings and they are not a seizable matter. In other words, you have a choice. If he has money and wants to invest in a better type of investment, with no trustees involved, it will get around the formulation which the government has to protect him against his own desires at times and to ensure that he will have that money at the time he needs it, whatever happens to him.

The additional conditions being made will also insure that fund. We will insure you for a minimum period of 20 years, but if you live for 25 years after retirement we will pay you the annuities from then on. That guaranteed payment is something which perhaps could not be provided if you reinvested those investments yourself.

In non-seizables it is an important factor. If anything happens to you once you retire, the funds are set aside and cannot be touched. That is the protection that the government wants, even if it is against you again. They are looking at the pattern of full protection.

If it could be reinvested in another trust, which trust would have the same rights and obligations, you might have a better income from your dollar. I have examined a particular situation. I had a client who came to me and said "Why cannot I use my fund and reinvest that at 10 per cent or 12 per cent?" He had a good point.

**Senator McIlraith:** There is a way that he can do that. A lot of that is being done. You can turn it over from one plan to another and get higher earnings on it. Some are taking it from the type of fund where there is equity and putting it into another type of fund; and at 71 years of age you have to take it out.

**Senator Buckwold:** I am not suggesting that the individual have the right to invest this himself. I am merely saying that there should be more flexibility, that there should be better returns, particularly for those estates that are unfortunate enough to have the owner of the pension annuity die at an early age.

**The Chairman:** It is guaranteed for 10 years.

**Senator Buckwold:** Yes, but if a fellow dies in the tenth year, the estate is in very poor shape, and that is one of the fundamental supports for his widow or family. To me this is a

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Il y a quand même un élément nouveau, monsieur le président, qui vient du fait que les taux d'intérêt ont augmenté; ces taux d'intérêt élevés rendent la difficulté beaucoup plus apparente qu'elle ne l'était lorsque les taux étaient relativement bas. L'allégation de certains plaignants semble être que les sociétés d'assurance n'ont pas assez profité de leur chance d'augmenter leurs profits grâce à des taux d'intérêt plus élevés exigés sur leurs fonds. Voilà un élément de nouveauté.

**M. Poissant:** Je suis d'accord sur le point soulevé par le sénateur, à savoir qu'on devrait, peut-être, faire preuve de plus de souplesse en ce qui concerne le roulement. Le gouvernement voyait les choses de cette façon: le fonds devait être investi dans des valeurs sûres. Il ne permettra pas que le particulier utilise son fonds à sa guise parce qu'il s'agit là d'économies exemptes d'impôt et elles ne sont pas saisissables. En d'autres mots, un choix s'offre à vous. Si vous avez de l'argent et désirez placer des fonds dans un meilleur type d'investissement, sans aucun fiduciaire en cause, vous contournerez les dispositions que le gouvernement a établies pour vous protéger à certaines occasions contre vos propres désirs et vous assurer que vous pourrez disposer de votre argent lorsque vous en aurez besoin, peu importe ce qui vous arrivera.

Les autres conditions assureront votre fonds. Nous vous assurerons pour une période minimale de vingt ans mais si vous vivez plus de 25 ans après votre retraite, nous vous verserons vos indemnités à partir de ce moment. Vous ne bénéficiez probablement pas de cette garantie de paiement si vous réinvestissez vous-mêmes.

Dans le cas des non-saisissables, c'est un facteur important. Si quelque chose vous arrive après votre départ à la retraite, les fonds sont mis de côté et personne ne peut y toucher. C'est la protection que désire le gouvernement même si c'est à vos dépens. Il songe à la pleine protection.

Si vous pouviez réinvestir votre argent dans un autre régime, lequel comporterait les mêmes droits et obligations, votre dollar pourrait peut-être vous rapporter beaucoup plus. J'ai étudié un cas particulier. Un client est venu me voir et m'a dit: «Pourquoi ne puis-je pas utiliser mon fonds et réinvestir cet argent à 10 ou 12 p. 100» Voilà un point intéressant!

**Le sénateur McIlraith:** Il a un moyen à sa disposition. Beaucoup le font. Vous pouvez transférer votre argent d'un régime à l'autre et toujours gagner plus. Certains retirent leur argent de fonds à revenu variable et l'investissent dans un autre type de fonds; à 71 ans vous devez retirer tout votre argent.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne prétends pas qu'un particulier a le droit d'investir lui-même son argent. Je veux tout simplement dire qu'il devrait y avoir plus de souplesse, que les profits devraient être plus importants, surtout dans le cas des ayants-droit qui ont eu l'infortune de voir le détenteur de la rente viagère mourir assez jeune.

**Le président:** Le régime porte une garantie de dix ans.

**Le sénateur Buckwold:** D'accord, mais, si un type meurt au cours de la dixième année, la succession est dans une très mauvaise passe car ces rentes constituent l'un des principaux



[Text]

very important defect in this amendment and it should at least be referred by this committee to the minister as a matter of some concern. We may not have the answer, but it is a matter of concern.

**Senator Beaubien:** One thing that should be said about life insurance companies is that the prime rate in the United States is about 6.5 per cent and in Canada it is 9.75 per cent. We can see that life insurance companies do not want to get into a contract where they will have to pay out an enormous amount of money when there may be a drastic change. I do not recall seeing, in 50 years on the street, the prime rate in Canada being 50 per cent higher than it is in the United States. This is something that we have to take into consideration.

**The Chairman:** I think we all appreciate the point being made. When we have the departmental officials before us, and the minister if necessary, we can raise the point for discussion. If we feel that we want the other side of the coin, we can invite some insurance representatives to state their case.

**Senator Buckwold:** And representatives of the consumers' association.

**The Chairman:** Yes, of the investment sector of the public. Is that satisfactory?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Mr. Poissant:** Another comment I should like to make in connection with clause 3 is that there is a technical improvement. I refer to the fact that the taxpayer will have to include, subject to recapture, any negative balance he has in his undepreciated capital cost allowances.

I should like to summarize how the system works. You are allowed to take capital cost allowances on your machinery and equipment for any fixed assets. Once you dispose of any of that property, and if that class turns into a negative balance—in other words, you get more for your property than appears on your books. That is what we call a recaptured depreciation—it is subject to full taxation in that year.

Under the present act, you have to have disposal in order to get that recapture in full income. At present you do not need to have recapture. As soon as the balance turns into a negative position, it is all subject to recapture.

It could happen that you might buy a piece of equipment at, say, \$100,000, and because of accelerated depreciation, which is permitted, you may depreciate that piece of equipment within two years—50 per cent the first year and 50 per cent the second year.

If, in the meantime, you were to obtain a grant from the federal or provincial government, immediately that cost, which was \$100,000, depreciated by \$50,000 the first year and, say, \$50,000 the second year—there is no balance there, and if you were to get a grant, it might take time to be received—that cost is reduced to a negative figure, because you have claimed

[Traduction]

revenus de la veuve ou de la famille. Cette modification comporte une tare que le présent comité devrait au moins signaler au ministre comme question à débattre. Peut-être ne trouverons-nous pas de réponse à cette question mais il vaut la peine de l'étudier.

**Le sénateur Beaubien:** En ce qui a trait aux compagnies d'assurance-vie, il vaudrait peut-être la peine de signaler que le taux préférentiel aux États-Unis est d'environ 6.5 p. 100 alors qu'il est de 9.75 p. 100 au Canada. Nous pouvons donc constater que les compagnies d'assurance-vie ne veulent pas passer un contrat qui les obligera à verser une importante somme d'argent alors qu'il pourrait se produire un changement draconien. Je ne me rappelle pas, en 50 années d'expérience, que le taux préférentiel canadien ait doublé celui des États-Unis. Voilà un point dont nous devons tenir compte.

**Le président:** Je pense que nous nous rendons tous compte de l'importance de cette remarque. Lorsque des représentants du ministère comparaitront devant nous, et le ministre si besoin est, nous pourrions soulever cette question. Si nous voulons connaître l'autre côté de la médaille, nous pouvons inviter des représentants des compagnies d'assurance-vie.

**Le sénateur Buckwold:** Et des représentants de l'Association des consommateurs.

**Le président:** Oui, du secteur des investissements publics. Cela vous convient-il?

**Les honorables sénateurs:** Nous sommes d'accord.

**M. Poissant:** En ce qui concerne l'article 3, je désirerais en outre signaler qu'il y a une amélioration technique. Je fais allusion au fait que le contribuable devra inclure et pourra récupérer tout solde négatif qui entre dans le dégrèvement de la fraction non amortie du coût en capital.

Je voudrais résumer la façon dont le système fonctionne. Vous êtes autorisé à déduire des indemnités de coût en capital pour votre outillage et votre équipement pour tout actif immobilisé. Si vous vendez une partie de cet actif et si cette catégorie devient un solde négatif, en d'autres termes, vous obtenez davantage pour vos biens qu'il n'est mentionné dans vos comptes. C'est ce que nous appelons une dépréciation récupérable; elle est assujettie au plein impôt cette année-là.

En vertu de la présente loi, vous devez procéder à une vente pour obtenir cette récupération en tant que plein revenu. À l'heure actuelle vous n'avez pas besoin d'avoir récupéré. Dès que le solde devient déficitaire il est entièrement assujéti à récupération.

Il peut arriver que vous achetiez du matériel à, disons \$100,000 et, par suite de l'amortissement accéléré qui est permis, vous pouvez amortir ce matériel en moins de deux ans, à savoir 50 p. 100 la première année et 50 p. 100 la deuxième.

Si, dans l'intervalle vous deviez obtenir une subvention du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial, ce coût qui était de \$100,000 a immédiatement subi une dépréciation de \$50,000 la première année et, disons, de \$50,000 la deuxième (il n'y a aucun solde et, si vous deviez obtenir une subvention, il se peut qu'un certain temps s'écoule avant que

[Text]

depreciation and you are now getting a grant. The grant turns that class into negative position. It is not because of its disposition. It is because of anything that might happen. In this case, it was because of a grant, and that grant reverts back as recaptured depreciation and is subject to tax. It is not the grant itself; it is the grant that turned this balance into a negative position.

It could also happen, in the case of expropriation, that you might receive proceeds in excess of the book value of your assets; and those proceeds are not a disposition. It is expropriation.

It is a technical amendment which may not help the taxpayer, because he could leave that balance in there and he would be subject to tax. Now he has to revert that to income and be taxed on it at the full rate.

**Senator Beaubien:** Let us say that someone bought something for \$100,000 and got a grant of \$100,000. How does it work?

**Mr. Poissant:** Now he gets no depreciation. His cost is nil. In your example of \$100,000, you may get a grant of \$45,000. But you may not get that grant in the first year. There are conditions at times in order that you can receive the grant. It may be received within two to five years. That has the effect of reducing your cost, and it may turn that class into a negative figure.

**The Chairman:** In that example you end up with a negative cost, and it is brought into income.

**Mr. Poissant:** That is right—you bring it back to zero again.

**The Chairman:** Because you have, in effect, overdepreciated.

**Mr. Poissant:** That is exactly right. With regard to subclause 4, I have grouped all political contributions into one group for my comments. It was not clear whether, under the Income Tax Act, political contributions were deductible in arriving at one's business income. There is now a technical amendment to make it clear that political contributions are not business expenses, calculated in arriving at one's business income, and therefore all contributions are disallowed expenses to arrive at one's taxable profit. That is subclause (4) on page 5. Along with that and in the same line of thinking, political contributions made by partnerships will no longer be an expense of the partnership. Each partner will be responsible for his share of the political contribution made by the partnership, so he would be entitled to deduct that and get the credit himself against his own personal tax. Again, that is a technical amendment. Before it was not clear, if a partnership made a political contribution, whose share it was. Now it is clear that it belongs on a pro rata basis to the partners in the partnership.

[Traduction]

vous ne la receviez); ce coût est réduit à un chiffre négatif parce que vous avez demandé un amortissement et que vous obtenez maintenant une subvention. Cette dernière transforme cette catégorie en un bilan déficitaire. Ce n'est pas à cause de son affectation. C'est à cause de tout ce qui pourrait se produire. Dans le cas qui nous intéresse c'est à cause d'une subvention, et cette subvention se retransforme en amortissement récupérable qui est assujéti à l'impôt. C'est pas la subvention elle-même, c'est la subvention qui a transformé ce solde en bilan déficitaire.

Il pourrait également se produire, dans le cas d'expropriation, que vous receviez des bénéfices qui dépassent la valeur comptable de votre actif, et ces bénéfices ne constituent pas une disposition de biens mais une expropriation.

Il s'agit d'un amendement technique qui pourrait ne pas aider le contribuable car il pourrait laisser là ce solde et il serait assujéti à l'impôt. Maintenant il doit le retransformer en revenu sur lequel il est taxé au taux plein.

**Le sénateur Beaubien:** Disons que quelqu'un achète un bien pour \$100,000 et obtient une subvention de \$100,000. Comment fonctionne le système?

**M. Poissant:** Il n'obtient aucune dépréciation. Son prix de revient est nul. Dans votre exemple de \$100,000 vous pouvez obtenir une subvention de \$45,000, mais vous ne pouvez pas l'obtenir la première année. Il y a des conditions de délai pour que vous puissiez recevoir cette subvention. On peut la recevoir dans un délai de 2 à 5 ans. Cela a pour effet de diminuer votre prix de revient et peut transformer cette catégorie en élément négatif.

**Le président:** Dans cet exemple vous aboutissez avec un prix de revient négatif, et il entre dans le revenu.

**M. Poissant:** C'est vrai, vous le ramenez de nouveau à zéro.

**Le président:** Parce qu'en réalité, vous avez trop déprécié.

**M. Poissant:** C'est parfaitement exact. En ce qui concerne le paragraphe 4, j'ai rassemblé toutes les contributions pour des fins politiques en un seul groupe pour formuler mes observations. Il n'était pas clair qu'en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu les contributions pour des fins politiques soient déductibles lorsqu'on calcule son propre revenu commercial. Il y a maintenant un amendement technique qui fait apparaître clairement que les contributions pour des fins politiques ne sont pas des dépenses commerciales pour calculer son propre revenu commercial. En conséquence toutes les contributions sont des dépenses qui ne sont pas admises pour calculer son propre bénéfice imposable. Il s'agit du paragraphe 4, à la page 5. De plus, et dans le même ordre d'idées, les contributions politiques versées par des sociétés ne constitueront plus une dépense mise à leur compte. Chacun des associés sera responsable de sa participation à la contribution politique versée par la société; ainsi, l'associé pourra déduire sa part de contribution et en obtenir le crédit à titre personnel dans le calcul de son impôt. Je le répète, il s'agit d'un amendement d'ordre technique. Auparavant, il n'était pas facile d'établir à qui revenaient les parts de la contribution politique d'une société légalement constituée. Il est maintenant clair qu'elle se



[Text]

Subclause (52). Again in dealing with political contributions, the receipt for a political contribution will only be valid if issued by a candidate for election to the House of Commons unless he is officially nominated within the meaning of section 2 of the Canada Elections Act. No other receipts will be issued unless they meet the conditions expressed in that new section of the act.

**Mr. Gillespie:** Jumping now to clause 10 of the bill on page 10—and while we jump I might add that Mr. Poissant and I have tried to stay away from the more technical aspects of the bill, and in particular we have tried to skirt around the sections dealing with partnerships which are extremely complex, as well as the resource property aspects of the bill. Still, I am afraid we are going to get into some technical amendments as well.

Clause 10. In 1974 the act was amended to provide that transfers of property made by a taxpayer into a registered retirement savings plan or a deferred profit-sharing plan constituted a disposition for tax purposes. So if you wanted to make a contribution to your RRSP, and, instead of making a cash donation, you transferred some shares out of your portfolio, that transfer from your own portfolio into the RRSP would constitute a disposition. Clause 10 now makes it clear that any loss created as a result of that transfer of that share portfolio into your RRSP will not give rise to a capital loss. So if you have any securities that are in a loss position and you transfer them—and they would otherwise give you the right to claim a capital loss against capital gains—you would lose the benefit by transferring that security into your RRSP. It would be preferable in effect to sell those securities and transfer the cash into your RRSP.

**Senator Beaubien:** And what if there is a gain?

**Mr. Gillespie:** If there is a gain, that is taxable.

Moving to clause 13 on page 11, clause 13 deals with additions and reductions to the adjusted cost base of property. They are principally some technical sections cleaning up what were heretofore anomalies in the act.

**The Chairman:** Mr. Gillespie, you have been using the expression “technical amendments.” Perhaps it is a bit loosely used so we had better get a better understanding as to what you mean when you use the term “technical amendment.” A technical amendment can clarify beneficially or not beneficially for the taxpayer. Now, is there anything inherent in your use of the word “technical” that means it does not change the burden or incidence of tax?

**Mr. Poissant:** You are quite right, Mr. Chairman. There are what I call negative or positive amendments. I speak as a taxpayer.

**Mr. Gillespie:** We are referring to both, I think. Some of these amendments close up what was a loophole for the taxpayer and some of them work the other way.

[Traduction]

trouve proportionnellement répartie entre les divers associés d'une société.

Toujours à propos des contributions politiques, l'article 52 stipule que le reçu concernant une contribution politique ne sera valide que s'il est délivré par un candidat à une élection à la Chambre des communes, à moins qu'il ne soit officiellement présenté aux termes de l'article 2 de la Loi électorale du Canada. Aucun autre reçu ne sera délivré, à moins qu'il ne respecte les conditions énoncées dans ce nouvel article de la loi.

**M. Gillespie:** Je passe maintenant à l'article 10 du bill, à la page 10, et je voudrais ajouter que monsieur Poissant et moi-même avons essayé de nous abstenir d'aborder les aspects plus techniques du bill, d'autant plus que nous avons tâché de contourner les articles concernant les sociétés, du fait qu'ils sont extrêmement complexes, ainsi que les sections du bill qui traitent des avoirs miniers. Mais je crains, malgré tout, que nous ne soyons obligés d'examiner certains amendements techniques.

Je reviens donc à l'article 10; en 1974, la loi était modifiée pour que les avoirs qu'un contribuable transférerait à un régime enregistré d'épargne-retraite ou de participation différée aux bénéfices constituent, aux fins de l'impôt, une disposition de biens. Ainsi, si vous voulez cotiser à votre REER, et si au lieu de faire un don en espèces, vous transférez certains effets de votre portefeuille, ces transferts constitueront une disposition de biens. À l'heure actuelle, l'article 10 indique clairement que toutes les pertes que vous avez subies en transférant des effets de portefeuille à votre REER n'entraîneront pas de pertes en capital. Ainsi, si vous avez des placements en perte, et si vous les transférez à votre REER, vous n'avez plus le droit de déduire les pertes en capital qu'ils ont subies; il serait donc préférable que vous vendiez ces placements pour verser leur valeur en espèces dans votre REER.

**Le sénateur Beaubien:** Que se passe-t-il lorsqu'il y a un gain?

**M. Gillespie:** Dans ce cas il est imposable.

J'en arrive à l'article 13, à la page 11, qui concerne les additions et déductions au prix de base ajusté d'un bien. Il s'agit essentiellement d'articles à caractère technique, qui visent à remédier aux anomalies qui existaient autrefois dans la loi.

**Le président:** Monsieur Gillespie, vous parlez d'«amendements techniques»; vous semblez employer ce terme de façon peut-être abusive, et il serait utile que vous nous précisiez ce que vous entendez par là. Un tel amendement peut apporter des précisions à l'avantage ou au détriment du contribuable. Votre acceptation du qualificatif «technique» implique-t-elle que la servitude de l'impôt reste la même?

**M. Poissant:** Vous avez tout à fait raison, monsieur le président. C'est ce que j'appelle des modifications négatives ou positives. Je parle en tant que contribuable.

**M. Gillespie:** Nous nous référons aux deux, il me semble. Certaines de ces modifications éliminent pour ainsi dire les



[Text]

**The Chairman:** I was concerned about your use of the word. I am not interested in how the department may use it, but I am interested in how you use the word "technical." Perhaps it does not go far enough for us. We should know whether it is beneficial to the taxpayer or whether it disturbs his position at all. Can you tell us that?

**Mr. Gillespie:** I think as we go through some of these it will be apparent that some are beneficial and that some of them are not.

Subclause (13) (1) is an amendment dealing with the adjusted cost base for non-resident corporations. Under the present act, if you make a contribution to capital to a corporation resident in Canada, that will increase your adjusted cost base and reduce in the future your capital gain. A contribution to capital would arise, for example, where you issue par value shares for a consideration in excess of the par value. That excess would be considered to be a contribution.

**The Chairman:** You mean at a premium?

**Mr. Gillespie:** Yes. If you issue the share at a premium, that premium will be a contribution to capital which would increase your adjusted cost base accordingly. Heretofore that was not available with respect to contributions to capital in non-resident corporations, and the act is proposing to include them.

Subclause (3) on page 12, again dealing with non-resident corporations. There the adjusted cost base of shares of non-resident corporations will be reduced by any amounts received consequent upon the reduction of capital proceedings of that corporation. I think the rest of the sections are really of no particular interest. I mean the subclauses of clause 13.

Moving over to clause 14 we find that it provides relief for separated or divorced couples. In order to qualify as a principal residence, a dwelling has to be ordinarily inhabited by the taxpayer. The bill proposes to broaden the definition of a principal residence to include a dwelling which is ordinarily inhabited by the taxpayer's spouse or former spouse so that if a couple becomes separated and his spouse continues to live in the dwelling, then that dwelling will still qualify as his principal residence.

**Senator Buckwold:** Even if the dwelling is owned by him?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** Do you mean that so long as that situation exists, by virtue of this amendment the husband who is not physically living in the property would be precluded from establishing another place of residence or domicile?

[Traduction]

échappatoires pour le contribuable, et certains autres font l'inverse.

**Le président:** Je m'inquiète de votre emploi du mot. Peu m'importe la façon dont le ministère l'utilise, mais ce qui m'intéresse surtout c'est la façon dont vous utilisez le mot «technique». Peut-être ne va-t-il pas assez loin pour nous. Nous aimerions savoir si cela profitera au contribuable ou le désavantagera de quelque façon. Pourriez-vous nous dire ce qu'il en est?

**M. Gillespie:** Je crois qu'au fur et à mesure que nous les aborderons, nous nous apercevrons que certaines sont à l'avantage du contribuable et que d'autres ne le sont pas.

Le paragraphe 13(1) est une modification portant sur le prix de base rajusté des corporations qui ne résident pas au Canada. En vertu de la présente loi, si vous contribuez au capital d'une corporation qui réside au Canada, cela a pour effet d'augmenter notre prix de base rajusté et de diminuer dans l'avenir votre gain de capital. Il y a apport en capital, par exemple, lorsqu'il y a émission d'actions à valeur au pair en vue de compenser un excédent de la valeur au pair. Cet excédent serait considéré comme un apport.

**Le président:** Vous voulez dire au-dessus du pair?

**M. Gillespie:** Oui. Si vous émettez l'action au-dessus du pair, cette prime constituera un apport en capital qui élèvera proportionnellement votre prix de base rajusté. Jusqu'à présent, rien n'était prévu sur le plan des apports en capital des corporations non-résidentes, et le projet de loi vise à les inclure.

Le paragraphe (3) en page 12 traite également des corporations qui ne résident pas au Canada. En vertu de ce paragraphe, tout montant reçu à la suite d'une diminution des mouvements de capitaux de ladite corporation sera déduit du prix de base rajusté des actions d'une corporation donnée qui ne réside pas au Canada. Je crois que les autres paragraphes ne présentent pas vraiment d'intérêt. Je veux parler des autres paragraphes de l'article 13.

Si nous passons à l'article 14, nous constatons qu'il vise à améliorer le sort des couples séparés ou divorcés. À l'heure actuelle, un logis, pour être considéré comme «résidence principale», doit être habituellement habité par le contribuable. Le bill propose d'élargir la définition de «résidence principale» de façon à ce qu'elle désigne également un logis habituellement habité par le conjoint, ou par l'ancien conjoint, du contribuable, de sorte que lors d'une séparation, si le conjoint du contribuable continue de vivre dans le logis, auparavant habité par le couple, ledit logis pourra être considéré comme la résidence principale du contribuable.

**Le sénateur Buckwold:** Même s'il est propriétaire de la résidence?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** Voulez-vous dire que tant que cette situation existe, en vertu de cet amendement, le conjoint qui ne vit pas à proprement parler dans la propriété ne pourrait établir un autre lieu de résidence ou domicile?

[Text]

**Mr. Poissant:** If he elects that one as his principal residence, yes.

**Senator Buckwold:** Does he have a choice?

**Mr. Gillespie:** He would have a choice, yes.

**Mr. Poissant:** If he does not have any other, he will want to use that one as his principal residence.

**The Chairman:** I was not talking about it on the basis of whether he would want to. I was asking if that situation exists is he precluded from establishing another and different place of residence?

**Mr. Gillespie:** No, he could establish another principal residence.

**Senator Beaubien:** Two?

**Mr. Gillespie:** No. He would have to elect only in respect of the second one; he would have to give up the dwelling inhabited by his estranged wife as a principal residence, and he would be subject to capital gains tax on his first residence from that point on.

**The Chairman:** In the event of a sale?

**Mr. Gillespie:** Yes.

Clause 15 again deals with the "principal residence" rules. Where you have a principal residence that you wish to rent, the normal rule would be that when it becomes a rental property, from there on the property would not be subject to the principal residence rules. However, under the act you are entitled to elect for up to four years to rent that property and still have it qualify as the principal residence, and therefore the property would not be subject to the capital gains tax rules. Last year or the year before, the act was amended to allow the four-year period to be extended for taxpayers who were dislocated because of their job requirements. In other words, somebody living in Ottawa who was moved to Vancouver for a period of more than four years could elect to have the residence he was renting to somebody else continue to be his principal residence. It is now proposed to extend that to a residence belonging to his wife. In other words, it expands the election available to him.

I turn now to clause 16. Under section 60(o) of the act a taxpayer is entitled to deduct certain legal and other costs which he would incur in fighting tax assessments or going before the Unemployment Insurance Commission. Under section 56, if he has deducted these costs he must include in his income those costs that have been awarded to him if he was successful in his prosecution. Clause 16 of this bill expands those costs which must be included in his income to include all costs reimbursed as a result of a decision of the Unemployment Insurance Commission.

**Senator Buckwold:** You say "all costs reimbursed"?

**Mr. Gillespie:** Yes, he must include in his income all costs that are reimbursed to him.

**Senator Buckwold:** That is slightly different.

[Traduction]

**M. Poissant:** S'il choisit ce domicile comme résidence principale, oui.

**Le sénateur Buckwold:** A-t-il le choix?

**M. Gillespie:** Oui.

**M. Poissant:** S'il n'a pas d'autre domicile, il voudra choisir celui-ci comme résidence principale.

**Le président:** Je ne parlais pas de ses intentions. Je demande si dans ce genre de situation, il lui est impossible de choisir un lieu de résidence différent.

**M. Gillespie:** Il pourrait choisir une autre résidence principale.

**Le sénateur Beaubien:** Deux?

**M. Gillespie:** Non. Il aurait à choisir dans le cas du deuxième domicile seulement; il lui faudrait cesser de considérer comme résidence principale le domicile où vit son épouse et à partir de ce moment, il serait tenu de payer pour sa première résidence, des impôts sur les plus-values de capitaux.

**Le président:** En cas de vente?

**M. Gillespie:** Oui.

L'article 15 traite également des règles de la «résidence principale». Si le propriétaire d'une résidence principale désire la louer, la règle normale est qu'à partir du moment où cette résidence devient propriété louée, elle n'est pas assujettie aux règles de la résidence principale. Toutefois, selon la loi, le contribuable peut, pendant quatre ans au maximum, louer cette propriété et la désigner comme sa résidence principale; par conséquent, la propriété ne serait pas assujettie aux règles concernant l'impôt sur les plus-values de capitaux. L'an dernier ou il y a deux ans, la loi a été modifiée de façon à prolonger de quatre ans dans le cas des contribuables qui sont forcés de changer de lieu de résidence à cause de leur emploi. En d'autres termes, une personne vivant à Ottawa qui s'installerait à Vancouver pour plus de quatre ans pourrait continuer de désigner comme sa résidence principale celle qu'il a loué à quelqu'un d'autre. On propose maintenant d'assujettir aux mêmes dispositions une résidence appartenant à l'épouse. En d'autres termes, le choix offert est plus vaste.

Nous passons maintenant à l'article 16. En vertu du paragraphe 60(O) de la loi, un contribuable peut déduire certains frais judiciaires et autres qu'il a subis pour contester son niveau d'imposition ou comparaître devant la Commission d'assurance-chômage. En vertu de l'article 56, s'il a déduit ces coûts, il doit inclure dans le calcul de son revenu les frais qui lui ont été remboursés s'il a eu gain de cause. L'article 16 du présent projet de loi ajoute aux coûts qui doivent être inclus dans le calcul du revenu tous les frais remboursés suite à une décision de la Commission d'assurance-chômage.

**Le sénateur Buckwold:** Vous avez dit «tous les frais remboursés»?

**M. Gillespie:** C'est exact; il doit inclure dans le calcul de son revenu tous les frais qui lui ont été remboursés.

**Le sénateur Buckwold:** Il y a donc une légère nuance.



[Text]

**Mr. Gillespie:** Subclause (3) is a tightening up in favour of the department. Taxpayers receiving family allowances from provinces must include the allowances in their income if the province allows a deduction for the child. This amendment makes it clear that any taxpayer must include that allowance in his income even if he cannot claim the deduction because of the child's income. In other words, if the child had sufficient investment income to disqualify the taxpayer from claiming a deduction, he must nonetheless include the family allowance in his income.

**The Chairman:** He cannot net it against the child's income?

**Mr. Gillespie:** I am not sure of that, senator.

Clause 19(2) is a clarification. It deals with payments made by income averaging annuities after an individual had died. There was some concern that under the language of the present act those payments could not be made after the annuitant had died. It is now made clear that those payments can be made either to his estate or to designated beneficiaries in provinces where that is available. In some provinces, such as Quebec, you would not perhaps be entitled to designate your beneficiary under an income averaging annuity; that would have to be done by will.

I turn now to clause 20. Under certain circumstances moving expenses can be deducted. This amendment makes it clear that while the taxpayer will be able to deduct the selling costs of his old residence, he will not be entitled to deduct costs of acquisition of his new residence.

**The Chairman:** Even if the effect of the transaction is that the new residence becomes his principal residence?

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Mr. Poissant:** His new residence; it does not say his principal residence. I imagine that if he did not elect to have this residence as his principal residence the acquiring costs could be added to his capital costs and he would be entitled to depreciation on the part that he does not occupy.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Mr. Poissant:** Or, if he resides there, he would not be entitled to that portion of the expenses in respect of what he occupies.

**Mr. Gillespie:** If he did not elect it as his principal residence he would be subject to capital gains tax in all probability, and the costs of acquisition would up his adjusted cost basis and reduce his future capital gains tax.

Clause 21 doubles the child care expenses available to a taxpayer in respect of working mothers and single parent fathers, who are permitted to deduct part of the costs of child care. Heretofore the maximum was \$15 per week per child, to a maximum of \$500 per year per child, for a total family maximum of \$2,000. The bill now proposes that those amounts be doubled to \$30 a week, \$1,000 per year per child and \$4,000 for the family unit.

[Traduction]

**M. Gillespie:** Le paragraphe (3) constitue un renforcement en faveur du Ministère. Les contribuables qui reçoivent des allocations familiales d'une province doivent inclure ces allocations dans le calcul de leur revenu si la province permet une déduction pour l'enfant. Cet amendement stipule clairement que tout contribuable doit inclure ces allocations dans le calcul de son revenu, même s'il ne peut réclamer la déduction à cause du revenu de l'enfant. En d'autres termes, si l'enfant gagne un revenu de placement assez élevé pour empêcher le contribuable de demander une déduction, ce dernier doit néanmoins inclure les allocations familiales dans son revenu.

**Le président:** Ne pourrait-il pas déduire les allocations du revenu de l'enfant?

**M. Gillespie:** Je n'en suis pas sûr, sénateur.

Le paragraphe 19(2) apporte certaines précisions. Il concerne des paiements versés au moyen de rente à versements invariables après le décès d'un particulier. On craignait que selon le texte de la loi actuelle, ces paiements ne puissent pas être effectués après le décès du rentier. Il est maintenant clair que ces paiements peuvent être versés à la succession ou aux bénéficiaires désignés dans les provinces où ce système est en vigueur. Dans certaines provinces, comme le Québec, il n'est peut-être pas permis de désigner un bénéficiaire dans le cadre d'un régime de rente à versements invariables; il faudrait le faire par testament.

Je passe maintenant à l'article 20. Dans certains cas, les frais de déménagement peuvent être déduits. Cet amendement stipule clairement que même si le contribuable peut déduire les frais relatifs à la vente de son ancienne résidence, il ne peut déduire les frais d'acquisition de sa nouvelle résidence.

**Le président:** Même si par cette transaction, le nouveau domicile devient la résidence principale?

**M. Gillespie:** C'est exact.

**M. Poissant:** On parle d'une nouvelle résidence et non de résidence principale. Je suppose que s'il n'a pas choisi ce domicile comme résidence principale, les frais d'acquisition peuvent être ajoutés à ceux de premier investissement et il a droit à l'amortissement de la résidence qu'il n'occupe pas.

**M. Gillespie:** Oui.

**M. Poissant:** Ou s'il y résidait, il n'aurait pas droit à cette partie des dépenses relatives à la résidence qu'il occupe.

**M. Gillespie:** S'il ne choisit pas ce domicile comme résidence principale, il devra très probablement payer de l'impôt sur les gains en capital et les frais d'acquisition hausseraient son niveau de coût ajusté et réduiraient l'impôt qu'il devrait par la suite payer pour des gains en capital.

L'article 21 double le montant des frais de garde d'enfant que peuvent déduire certains contribuables soit les mères occupant un emploi et les pères célibataires autorisés à faire une telle déduction. Jusqu'à maintenant, le maximum était de \$15 par semaine par enfant, jusqu'à concurrence de \$500 par an et par enfant, le total par famille étant limité à \$2,000. Le projet de loi propose que ces montants soient doublés et portés



[Text]

Clause 21(3) expands the deductions available to cases in which heretofore the mother or the father had to be employed or carrying on a business. Now they are expanded to cover situations in which the parent is undertaking an occupational training course, or carrying on research, in respect of which the parent may receive a grant. As a personal preference, I would like to see it expanded further, to cover situations in which there is, for example, a working father and a mother who is going to university, or involved in some sort of educational program.

**The Chairman:** What would be the extent of that deductible?

**Mr. Gillespie:** I am thinking here more of baby-sitting expenses and other expenses she would incur with respect to taking care of the children if she were away at classes studying.

**The Chairman:** If she were working, those expenses would be deducted; is that right?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** But it is because she is taking a training course of some type?

**Mr. Gillespie:** They would not be deductible. The bill now provides that if she is taking a training course that would be deductible, but it is not provided that it would be deductible if she were going to university or high school. However, it would be deductible in the case of an occupational course.

**Senator Buckwold:** What is the situation with respect to these straight baby-sitting fees for a working mother? That has nothing to do with day care, but just if she is going out for the evening; would that qualify for this type of deduction?

**Mr. Gillespie:** Yes; as long as other requirements are met; for example, the baby sitter must file receipts and so on. But perhaps you are asking whether those baby sitting expenses incurred in the evening would be deductible?

**Senator Buckwold:** Yes, in the evening, a working mother who decides to go out with her husband for an evening and employs a baby sitter, or goes away on a vacation and employs a baby sitter.

**Mr. Gillespie:** I believe that is so, but I would have to check that for you, senator.

**Senator Buckwold:** I do not think it is a very important question, but I think that if the general public knew that a working mother could deduct baby-sitting expenses for evening or vacation baby-sitting . . .

**Mr. Gillespie:** I suspect if she were working full-time she would probably run through these maximum amounts, in any event, before she got to her evenings, et cetera.

[Traduction]

par conséquent à \$30 par semaine, à \$1,000 par an et par enfant et à \$4,000 par famille.

Le paragraphe 3 de l'article 21 étend les déductions aux cas où, jusque là, la mère ou le père devait travailler ou exploiter une entreprise. Elles s'appliquent maintenant aux familles où le père ou la mère se met à suivre un cours de formation professionnelle, ou à effectuer des recherches, ce qui lui donne droit à une subvention. Personnellement je préférerais que ces déductions soient encore élargies et s'appliquent aux cas où, par exemple, le père travaille et la mère fréquente l'université ou est inscrite à un cours professionnel quelconque.

**Le président:** Que comprendrait ce montant déductible?

**M. Gillespie:** Je pense plus particulièrement aux frais de garde d'enfants et autres dépenses que la mère devrait engager pendant qu'elle suit des cours.

**Le président:** Si elle travaillait, ces dépenses seraient déduites, n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Oui.

**Le président:** Alors si elle suit un cours de formation quelconque?

**M. Gillespie:** Ces frais ne seraient pas déduits. Le projet de loi prévoit maintenant que si la mère suit un cours de formation, ils seraient effectivement déduits, sans mentionner les cas où elle fréquente l'université ou un collège. Par contre, ils sont déductibles lorsqu'elle suit un cours de formation professionnelle.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'en est-il pour ces frais de garde d'enfants que paie ordinairement une mère qui travaille? Cela n'a rien à voir avec les frais de garderie, mais seulement si elle sort dans la soirée, ces frais donnent-ils droit à ce genre de déduction?

**M. Gillespie:** Oui, pourvu que les autres exigences soient respectées, par exemple que la gardienne lui fournisse des reçus. Toutefois, dans la mesure où la mère travaille . . . Ou est-ce que vous demandez si ces dépenses pour garde d'enfants en soirée seraient déductibles?

**Le sénateur Buckwold:** Oui, les dépenses en soirée, quand une mère qui travaille décide de sortir avec son mari, ou même quand elle part en vacances et retient les services d'une gardienne.

**M. Gillespie:** Je crois qu'il en est ainsi, mais il faudrait que je vérifie.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne crois pas que ce soit une question très importante, mais il me semble que si le grand public savait qu'une mère qui travaille peut déduire des frais de garde d'enfants pour des services de garderie rendus le soir ou pendant les vacances . . .

**M. Gillespie:** Je suppose que si elle travaille à plein temps, elle dépassera probablement le maximum permis bien avant d'y ajouter les frais de garderie en soirée.

[Text]

**Senator Austin:** What section contains the definition of child-care expenses?

**Mr. Gillespie:** Section 63(3)(a) of the act.

Clause 22: Certain taxpayers are deemed by section 250 of the act to be residents of Canada, even though they are physically located outside of Canada. In particular I am thinking of people in the armed services, diplomats and so on. Clause 22 gives them an added benefit, to allow them to deduct certain expenses incurred by them outside of Canada, namely tuition fees, moving expenses and child-care expenses. Heretofore they were penalized, because they could only deduct those expenses which were incurred in Canada.

Clause 27, on page 27, and I would like to move to subclause (2), on page 28: This is, I think, a bit of a sleeper. It is quite an advantageous change.

**Senator Buckwold:** Advantageous for whom?

**Mr. Gillespie:** For the taxpayer, or for the estate planner. At the death of a taxpayer the normal rule is that he is deemed to have disposed of the property and if it is non-depreciable property it is subject to capital gains, or losses. In the case of depreciable property, he may be subject to recapture or terminal loss provisions. However, as we all know, there is the spousal rollover which is available to him, whereby at death he is able to defer tax treatment afforded to that property until the death of his spouse. This has created in some cases some very complex tax planning, because the taxpayer may want to have some property subject to the spousal rollover; in other words, he may wish to defer the tax treatment on that property, but with respect to other property he may wish to have the tax consequences apply immediately upon death. So this has created some situations in which a will may contain two trusts, or two dispositions, one in favour of a spousal trust, which would qualify for the ruling, and another in a so-called tainted spousal trust, whereby immediate tax treatment would apply to that property. Now, the act simplifies the tax planning by providing that the legal representatives may elect in respect of each property as to whether the spousal rollover will apply. So that if a trust were created for a spouse, the legal representatives may elect that, for example, there would be an entitlement to claim a capital loss in respect of certain chunks of the property, which then would eat up capital gains that had accrued to death which would otherwise have been lost.

**Senator Desruisseaux:** Does this apply in some of the provincial laws?

**Mr. Gillespie:** Quebec has not introduced complementary legislation, to my knowledge. This provision would apply to the other provinces who rely on the Income Tax Act.

**Senator Desruisseaux:** What do you mean by "other provinces"?

**Mr. Gillespie:** Provinces other than Quebec.

The rest of the subsections under 27 are mainly beneficial. Subsection 4 refers to rollovers of farm property upon death. In 1974 an amendment was put into the act to provide for a

[Traduction]

**Le sénateur Austin:** Quel est l'article qui contient la définition des frais de garde d'enfants?

**M. Gillespie:** L'alinéa a du paragraphe 3 de l'article 63 de la Loi.

Article 22: Certains contribuables sont considérés, aux fins de l'article 250 de la Loi, comme des résidents au Canada, même s'ils se trouvent à l'extérieur du pays. Je pense plus particulièrement à ceux qui servent dans les forces armées et aux diplomates. L'article 22 leur accorde un avantage supplémentaire en les autorisant à déduire certaines dépenses engagées par eux à l'extérieur du Canada, notamment les frais de scolarité, de déménagement et de garde d'enfants. Jusqu'à maintenant, ils étaient pénalisés parce qu'ils ne pouvaient déduire que les dépenses qui avaient été engagées au Canada.

Article 27, page 27. Je voudrais passer au paragraphe 2, page 28: cela semble une bonne affaire, un changement très avantageux.

**Sénateur Buckwold:** Avantageux pour qui?

**M. Gillespie:** Pour les contribuables ou pour ceux qui s'occupent de la planification de successions. En règle générale, au moment du décès d'un contribuable, on considère ce dernier comme ayant disposé de ses biens. S'il s'agit de biens non-amortissables, ils peuvent faire l'objet de gains ou de pertes en capital. Pour ce qui est des biens amortissables, ils sont régis par des dispositions relatives à la récupération et à la perte finale. Mais, comme nous le savons tous, il peut choisir la dévolution au conjoint, ce qui signifie que les biens sont libres d'impôt jusqu'au décès du conjoint. Ce procédé entraîne dans certains cas des calculs d'impôt très complexes. En effet, le contribuable peut opter pour la dévolution au conjoint de certains biens, c'est-à-dire qu'il peut souhaiter différer le paiement d'impôts sur ces biens. Toutefois, il peut souhaiter que les impôts soient prélevés sur certains autres biens au moment même de son décès. Il en est résulté qu'un testament peut prévoir deux dispositions ou fiducies au profit du conjoint, dont l'une serait assujettie au règlement et l'autre prévoirait que les impôts sur les biens concernés seraient prélevés immédiatement. La Loi simplifie le calcul des impôts en laissant les représentants légaux libres de choisir ou non la dévolution des biens au conjoint. Donc, si une fiducie était établie au profit du conjoint les représentants légaux pourraient, par exemple, déclarer une perte en capital concernant certaines parties des biens, ce qui compenserait les gains en capital acquis au moment du décès et qui autrement seraient perdus.

**Le sénateur Desruisseaux:** Est-ce que cela s'applique à certaines lois provinciales?

**M. Gillespie:** Je ne crois pas que le Québec ait adopté de loi complémentaire. Cette disposition s'appliquerait aux autres provinces qui se basent sur la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Desruisseaux:** Qu'entendez-vous par «autres provinces»?

**M. Gillespie:** Les provinces autres que le Québec.

Les autres paragraphes de l'article 27 sont pour la plupart avantageux. Le paragraphe 4 concerne la dévolution de biens agricoles au moment du décès. En 1974, la Loi a été modifié



[Text]

rollover of farm property upon death to a farmer's children or grandchildren. Subsection 4 increases from six months to 15 months the time for the establishment of the fact that the farm has become vested in the children or grandchildren.

Subsection 5 extends the rollover of farm property from a spousal trust to a child, to apply to grandchildren and great-grandchildren. I come now to clause 29 on page 31. Under the normal rules, a person transferring property to his spouse or a spousal trust must have the income of that property attributed to him. Clause 29 ensures that in the case of any property a taxpayer transfers to a registered retirement savings plan for his spouse, the income of that transferred property will not be attributed to the transferring taxpayer. Again, that is a benefit to the taxpayer.

**Senator Buckwold:** In those provinces which levy succession duties, would the value of the RRSP or the annuity contained therein be subject to the succession duty as part of the estate?

**Mr. Gillespie:** I believe it would. Perhaps Mr. Poissant might know.

**Mr. Poissant:** The answer to that question is yes.

**Senator Buckwold:** That wipes him out again!

**Senator Laird:** It depends upon what province you live in.

**Mr. Poissant:** They are all phasing out succession duties.

**Senator Laird:** For instance, Saskatchewan is a lot different from Ontario.

**Senator Buckwold:** As I indicated in my question, I meant those provinces which have succession duty.

**Mr. Poissant:** Clause 31 of Bill C-22—"22" seems to be a popular number these days—is a favourable technical amendment. If a minor was receiving property income as personal injury award, he was not taxed on that income. The act also provided that if there was a capital gain on that property which he received, he was not subject to tax on that gain. There was an anomaly there, because when he reached the age of 21 years he was no longer exempt with respect to the income from that property or the capital gain on that property.

If he were to sell that property at the age of 23, or 25, or at any time afterwards, he would be subject to the full capital gain from the day he acquired the property until the time he disposed of it. He will now be deemed to have disposed of the property once he reaches the age of 21, and he will be deemed to have reacquired the property on the same day; so his adjusted cost will start from the age of 21, and whenever he disposes of the property afterwards, the disposal price will be matched to the cost at the date he reached the age of 21.

There was an anomaly there. At this point I should like to point out something I discovered when examining the bill. This

[Traduction]

de manière à prévoir la dévolution aux enfants ou petits-enfants des biens agricoles d'un contribuable au moment de son décès. Le paragraphe 4 porte de 6 à 15 mois le délai dans lequel il doit être établi que l'entreprise agricole a été, par dévolution, irrévocablement acquise par les enfants ou les petits-enfants.

Le paragraphe 5 stipule que la dévolution à l'enfant de biens agricoles de la fiducie au profit du conjoint, doit s'appliquer aussi aux petits-enfants et arrière-petits-enfants. Je voudrais maintenant parler de l'article 29 à la page 31. En temps normal, un contribuable qui transfère ses biens à son conjoint ou à une fiducie au profit du conjoint se voit attribuer les revenus tirés de ces biens. L'article 29 prévoit que lorsqu'un contribuable transfère des biens au régime enregistré d'épargne-retraite de son conjoint, les revenus découlant de ses biens ne lui seront pas attribués. C'est donc aussi à l'avantage du contribuable.

**Le sénateur Buckwold:** Dans le cas des provinces qui perçoivent des droits successoraux, les régimes enregistrés d'épargne-retraite ou les rentes qui en découlent sont-ils assujettis aux droits de succession?

**M. Gillespie:** Je crois que oui. M. Poissant le sait peut-être.

**M. Poissant:** La réponse à cette question est affirmative.

**Le sénateur Buckwold:** Mais ça lui est hautement préjudiciable!

**Le sénateur Laird:** Tout dépend de la province où vous habitez.

**M. Poissant:** Elles sont toutes en voie d'abandonner les droits successoraux.

**Le sénateur Laird:** Par exemple, la situation en Saskatchewan est très différente de celle de l'Ontario.

**Le sénateur Buckwold:** Dans la question que j'ai soulevée, je parlais des provinces qui perçoivent des droits de succession.

**M. Poissant:** L'article 31 du projet de loi C-22—22 semble être un chiffre très populaire, ces temps-ci—, apporte une modification technique avantageuse. Il y est stipulé que les revenus découlant de biens acquis par un mineur pour dommages d'ordre personnel demeurent libres d'impôt. La loi prévoit également que lorsque les biens ainsi acquis comportent des gains en capital, ces derniers ne sont pas imposables. Mais je relève une anomalie, car lorsque l'intéressé atteint 21 ans il n'est plus exempté d'impôts en ce qui concerne les revenus ou les gains en capital découlant des biens ainsi acquis.

Si, par contre, il avait dû vendre ce bien à l'âge de 23 ans ou après, le gain en capital évalué à partir de la date d'acquisition jusqu'à la date de vente, aurait été impossible. A partir de maintenant, on considérera qu'il s'est départi du bien dès l'âge de 21 ans pour en refaire l'acquisition le même jour; de sorte que le rajustement de valeur est calculé à partir de 21 ans, et lorsque l'intéressé vendra le bien par la suite, le prix qu'il en retirera sera ramené à la valeur qu'il avait au moment de ses 21 ans.

Il y avait là une anomalie. Je voudrais pour l'instant vous faire remarquer une chose dont je me suis rendu compte en



[Text]

amendment is retroactive to 1972. There are other amendments which also have a retroactive effect. When they are in favour of taxpayers, we do not mind so much, but one of them—we will deal with it later—does have a disadvantage in its retroactive effect.

Under the present Income Tax Act, one is entitled to make an amended return for a previous year, in the year one has had a business loss. As an example, in 1976 I might incur a business loss. I am entitled to carry that loss back one year—that is, back to 1975. The act provides that I am entitled to put in an amended return for 1975. That is the only case under the Income Tax Act where one is allowed to make an amended return. There are no exceptions to that.

There is now an amendment with a retroactive effect which could be beneficial to a taxpayer—back even to 1972, as in this particular case. There is no provision under which a taxpayer can amend a tax return for 1972, 1973, 1974 or 1975. That, in my opinion, is a weakness in our system. There should be the right to amend a tax return in a case like this.

**Senator Flynn:** Is that the only way in which you can obtain a refund?

**Mr. Poissant:** There is no other way in which you can obtain a refund, although you can apply if you have an overpayment of tax. You can apply within two years after the tax year in which you made an overpayment. You can apply by writing a letter to the government and saying "I made an overpayment of tax and I want a refund."

That is not an amended return. The taxpayer may have a capital gain, but he has no right to make an amended return. He may write and say "I have made an overpayment of tax"; but that is not an overpayment of tax. It was within the act as it applied at that time.

**Senator Flynn:** But it has become an overpayment by the retroactive provision in this legislation.

**The Chairman:** His position is not that the return was wrong. He had written down the wrong figure for the cheque in payment.

**Senator Flynn:** If I write to the Minister of Revenue and say "By this provision of the law I am entitled to reclaim a refund of what I paid in 1972 or 1973; therefore give it to me," the minister would not say "Well, there is no provision in the act to file an amended return." It seems to me quite obvious that the minister would have to make a refund, whatever the procedure.

**Mr. Poissant:** But the application for refunds must be made within two years, and using that 1972 example since we are now in 1976, we have gone over the two-year limit if that was the route you wanted to use. Now it seems that the department will refund the tax and permit you to claim that addition or

[Traduction]

étudiant le bill. Cette modification est rétroactive à partir de 1972. Il y a d'autres modifications qui sont aussi rétroactives. Lorsque leurs effets vont dans l'intérêt du contribuable, nous sommes indulgents mais l'un d'entre eux—nous en parlerons plus tard—lui porte nettement préjudice.

Conformément à la Loi de l'impôt sur le revenu, le contribuable est autorisé à établir une déclaration modifiée se rapportant à une année précédente, soit l'année où il a subi une perte financière. Ainsi prenons un exemple: si j'ai subi une perte financière en 1976, la loi m'autorise à reporter cette perte sur l'année précédente, c'est-à-dire 1975. Je peux donc faire une déclaration modifiée pour 1975. Mais c'est le seul cas où c'est possible en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et il n'y a aucune exception.

À présent, il existe une modification dont l'effet rétroactif—qui dans ce cas qui pourrait remonter jusqu'à 1972—est susceptible de bénéficier au contribuable auquel la loi actuelle ne permet pas de faire une déclaration modifiée pour 1972, 1973, 1974 ou 1975. À mon sens, c'est là une des faiblesses de notre système. On devrait, dans un cas semblable pouvoir faire une déclaration modifiée.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce bien là la seule façon d'obtenir un remboursement?

**M. Poissant:** C'est effectivement la seule façon; néanmoins, libre à vous de le demander si vous avez trop payé d'impôts. Vous pouvez le faire dans les deux ans qui suivent l'année d'imposition au cours de laquelle vous avez trop payé. Cette demande pourra être faite sous forme de lettre qui pourrait être libellée ainsi: «J'ai payé un excédent d'impôts et je demande un remboursement.»

Il ne s'agit pas là d'une déclaration modifiée. En effet, le contribuable peut avoir réalisé, des gains en capital, mais il n'en a pas pour autant le droit de faire une déclaration modifiée. Il peut écrire: j'ai trop payé d'impôt, cette déclaration ne se rapporte pas à un paiement en trop, puisque à ce moment là la loi en faisait état.

**Le sénateur Flynn:** Cependant, vu la disposition de rétroactivité prévue dans les modifications, cette somme devient un paiement en trop.

**Le président:** La déclaration qui a été faite n'est pas fautive. Il a simplement inscrit sur le chèque de paiement un chiffre erroné.

**Le sénateur Flynn:** Si j'écris au ministre du Revenu national pour lui dire: «Cette disposition m'autorise à réclamer un remboursement pour ce que j'ai payé en trop en 1972 et 1973; veuillez donc me l'accorder», le ministre est alors en droit de me répondre: «Il n'y a aucune disposition dans la loi qui prévoit le dépôt d'une déclaration modifiée». Il me semble évident que le ministre est tenu de rembourser le contribuable, et ce, quelle que soit la procédure.

**M. Poissant:** La demande de remboursement doit néanmoins être faite dans les deux ans, et si l'on reprend l'exemple mentionné tout à l'heure pour 1972, puisque nous sommes maintenant en 76, nous avons donc dépassé la limite de deux ans, si nous voulions suivre cette procédure. Il semblerait que

[Text]

deduct that capital gain you have declared. But it is not clear about that.

**Senator Flynn:** Perhaps you should say that any taxpayer entitled to a refund under this provision should claim the refund within two years of coming into force of the act. That would be in accord with the other principles you have outlined.

**Mr. Poissant:** Well, Mr. Chairman, I would like to draw your attention to the fact that there seems to be an anomaly in the act there, either through the amended return or through the refunding method.

**Mr. Gillespie:** There is another aspect to this. Perhaps by departmental practice they will allow you to do so, but what we are saying is that there is nothing formal in the act.

**Mr. Poissant:** That is where the danger is.

Now there is another technical amendment and this time it is against the taxpayer. There seems to have been loophole in the act before when dealing with the married exemption. If, under the act, your wife or your spouse had income in excess of the permissible amount you could claim for a dependent, you could not claim her as a dependent. This was the general idea. But then the following subsection of that section said that if you cannot claim your wife or your spouse because you are not supporting her financially, you can use the married equivalent status. So a man and his wife working, both having sufficient income, if they had two children, one could claim one of the children for the married equivalent and the other could claim the married equivalent. So within the same family unit you could have two married exemptions, and that was not the principle of the act. This has been amended to plug this approach. I had not known this until I studied it. I never realized there was that type of loophole in the act. You usually discover these loopholes when the amendments are going through.

**Senator Molson:** If they were filing separate returns, surely they could not both file married returns.

**Mr. Poissant:** They could because of that particular section of the act. That is section 109(1)(b)(i). Now they are plugging that by saying a taxpayer is not entitled to the married equivalent exemption if he lived with his spouse during the year although he did not support his spouse. This is subclause (42)(1).

**Senator Flynn:** Well, Mr. Chairman, I thinking that instead of plugging a so-called loophole here, the government should eventually move to the idea of giving the choice of having a joint return to spouses. That is by putting everything together and getting the exemptions on that basis and then dividing the income between the two. I think this is something we should eventually move to. It is used in the United States and in

[Traduction]

le ministère doit rembourser l'impôt et permettre au contribuable de réclamer les sommes supplémentaires ou de déduire les gains en capital qui ont été déclarés. Mais c'est loin d'être clair.

**Le sénateur Flynn:** Peut-être devrait-t-on dire que, conformément à cette disposition, le contribuable qui a droit à un remboursement doit en faire la demande dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, ce qui serait conforme aux autres principes que vous avez mentionnés.

**M. Poissant:** Monsieur le président, je voudrais attirer votre attention sur le fait qu'il semble y avoir une anomalie dans la loi à ce sujet, soit qu'elle se situe au niveau de la déclaration modifiée soit au niveau du mode de remboursement.

**M. Gillespie:** On peut encore considérer la chose autrement. Il est en fait possible que les procédures ministérielles permettent de le faire mais nous voulons insister sur le fait que la loi n'en prescrit point l'application formelle.

**M. Poissant:** C'est là où réside le danger.

Mais il existe une autre modification technique et cette fois-ci elle défavorise le contribuable. Il semble y avoir eu une échappatoire dans la rédaction de la loi en ce qui concerne l'exemption de marié. Selon la loi, si votre femme ou votre conjoint avait un revenu qui dépassait le seuil permis, vous pouviez demander une déduction mais vous ne pouviez pas le déclarer comme personne à charge. C'était l'idée générale. Mais le paragraphe qui suivait cet article décrivait que si vous ne pouviez pas déclarer votre femme ou votre conjoint parce qu'il n'était pas à votre-charge, vous pouviez utiliser le statut équivalent de personne mariée. Ainsi, si un homme et sa femme, qui travaillent et qui ont tous les deux des revenus suffisants, avaient deux enfants, l'un pouvait demander une déduction pour un des enfants au titre du statut de personne mariée et l'autre pouvait le prendre à sa charge en bénéficiant de l'exemption de marié. Ainsi la même famille pouvait bénéficier de deux exemptions de marié mais ce n'était pas le principe de la loi. La situation a été modifiée pour empêcher cette interprétation. Je ne le savais pas avant d'avoir étudié le projet de loi. Je ne m'étais jamais rendu compte que la loi renfermait cette échappatoire. En général on découvre les échappatoires lorsque les modifications sont à l'étude.

**Le sénateur Molson:** S'ils remplissaient des déclarations d'impôt séparées, ils ne pouvaient sûrement pas déclarer deux exemptions de marié.

**M. Poissant:** Ils le pouvaient grâce à cet article de la loi. Il s'agit de l'article 109(1)(b)(i). Maintenant on y remédie en précisant qu'un contribuable n'a pas droit à l'équivalent du statut de personne mariée si, durant l'année il a vécu avec son conjoint tout en ne subvenant pas à ses besoins. Il s'agit du paragraphe (42)(1).

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je pense qu'au lieu de remédier à une prétendue échappatoire, le gouvernement devrait finalement permettre aux époux, s'ils le veulent, de remplir une déclaration d'impôt commune. Les conjoints additionneraient leurs revenus, calculeraient les exemptions sur cette base et répartiraient le revenu entre eux deux. A mon avis, c'est ce que nous devrions faire. Cette pratique est déjà en



[Text]

France, and it seems to me to be entirely fair. The present system is not fair. Very often the wife is doing a good job by staying at home. But if she helps the husband make more money then I think the income of the spouses should be lumped together.

**Mr. Poissant:** Talking about retroactive amendments, this one applies for the taxation year 1975. You may want to examine that situation. I am not entirely sure if a tax can be increased by a retroactive amendment.

**Senator Flynn:** It can, but whether it is fair or not is another question.

**Mr. Gillespie:** It is rare.

**Mr. Poissant:** We do not see it very often. Usually it applies to the year to come or the year we are in. But in this case it is applicable back to 1975, so whoever did it last year correctly under the Income Tax Act will be assessed as though it was not there.

**Senator Flynn:** Is there any reason why they would make that retroactive?

**Mr. Poissant:** No. It is very rare. I have not seen any of those retroactive amendments in the act. Usually favourable amendments are, but this is a negative amendment plugging a loophole, and doing that retroactively is very rare.

**Senator Flynn:** Unless the minister can provide a good reason for making it retroactive, I think we should lodge our objection.

**Mr. Gillespie:** Moving on to clause 43(1), we find that this is in favour of the taxpayer again. As we are aware, taxpayers are entitled to deduct medical expenses in excess of 3 per cent of their income and amongst those medical expenses is included in the present act the expenses of one full-time attendant and the cost of full-time care in a nursing home. This amendment expands this deduction available to apply to persons who are confined only for a substantial period during the day. Heretofore they had to be completely confined.

**Mr. Poissant:** This amendment is retroactive to 1973.

**Senator Buckwold:** Did this committee look at that the last time they looked at the act and indicate there should be some relief for such attention on a part-time basis?

**Mr. Gillespie:** Mr. Poissant and I have had some discussion as to what is meant by "one full-time attendant." If you take somebody who is totally incapacitated and who needs care 24 hours a day, does the expression "one full-time attendant" mean only one out of, say, three attendants each working an eight-hour shift, or does the expression apply to round-the-clock attendants? Perhaps some clarification could be inserted into the act in that respect.

[Traduction]

vigueur aux États-Unis et en France, et elle me semble juste alors que notre système actuel ne l'est pas. Très souvent la femme fait mieux de rester à la maison. Mais si elle contribue à faire rentrer de l'argent dans le ménage, je pense qu'il faudrait additionner le revenu des conjoints.

**M. Poissant:** A propos de modifications rétroactives, celle-ci s'applique à l'année fiscale 1975. Vous voulez peut-être voir ce qu'il en est. Je ne sais pas si un impôt peut être augmenté rétroactivement.

**Le sénateur Flynn:** Certainement, mais la question est de savoir si c'est juste ou pas.

**M. Gillespie:** C'est rare.

**M. Poissant:** Cela n'arrive pas souvent. En général, la rétroactivité s'applique à l'année qui vient ou à l'année en cours. Mais dans le cas présent, elle s'applique à l'année dernière, c'est-à-dire à l'année 1975; en conséquence, celui qui en a bénéficié à juste titre l'année dernière en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu sera évalué comme si cette modification n'existait pas.

**Le sénateur Flynn:** Y a-t-il une raison pour que cette modification soit rétroactive?

**M. Poissant:** Non. C'est très rare. Je n'ai jamais vu de modifications rétroactives dans la loi. Elles le sont en général lorsqu'elles sont favorables au contribuable mais celle-ci lui est défavorable et remédie à une échappatoire. C'est très rare de lui donner un effet rétroactif.

**Le sénateur Flynn:** A moins que le ministre puisse nous donner pour cela une bonne raison, je pense que nous devrions nous y opposer.

**M. Gillespie:** L'article 43(1) est également en faveur du contribuable. Comme vous le savez, les contribuables peuvent déduire tous les frais médicaux qui dépassent 3% de leur salaire et la loi actuelle y a maintenant inclus les rémunérations versées à un préposé à plein temps et les frais de séjour à plein temps dans une maison de santé ou de repos. Cette modification permet aux personnes qui doivent rester chez elles une grande partie de la journée de demander une déduction alors qu'avant elles devaient y rester toute la journée.

**M. Poissant:** Cette modification a un effet rétroactif jusqu'en 1973.

**Le sénateur Buckwold:** La dernière fois que notre Comité a étudié la Loi, a-t-il examiné cette modification et indiqué qu'il devrait y avoir une déduction lorsque les soins sont donnés à temps partiel?

**M. Gillespie:** M. Poissant et moi-même avons discuté de l'expression «préposé à plein temps». Si la personne est invalide à 100% et si elle a besoin de soins 24 heures sur 24, l'expression «préposé à plein temps» s'applique-t-elle à un préposé sur, disons, trois, chacun travaillant 8 heures ou s'applique-t-elle à un préposé qui travaille 24 heures sur 24? Il faudrait peut-être apporter quelques éclaircissements à ce sujet dans la loi.



[Text]

**Senator Flynn:** You would probably be entitled to take the "round-the-clock" interpretation. It would be from the taxpayer's viewpoint that you would look at this.

**Mr. Gillespie:** Certainly I as a taxpayer could claim the three, but the department might argue that I was allowed only one eight-hour shift which would mean one full-time attendant.

**Senator Flynn:** I cannot see anybody working for 24 hours a day.

**The Chairman:** It does not say anything about a shift.

**Senator Buckwold:** Very often you need a full-time attendant just for eight hours, because for the rest of the time someone is at home. I would look at it as being an eight-hour shift for a full-time attendant.

**Senator Flynn:** So you would disallow the other two.

**Senator Buckwold:** The act refers to "one full-time."

**Senator Flynn:** In cases where you need three it would be disallowed.

**Senator Buckwold:** The act has a limitation of one.

**Senator Molson:** Why was it not worded "one attendant full-time"? It seems to me there is a difference between a full-time attendant and an attendant full-time.

**Mr. Poissant:** I would be of the view that it is a continuous one. I think he would be entitled to one full-time per shift. I would take the view that you would be entitled to as many as three full-time attendants within a year.

**Senator Flynn:** That would be the only reasonable approach.

**Mr. Poissant:** It is not clear. That is why we discussed it last night. We are not perfectly sure about it.

**Mr. Gillespie:** I would suggest it could be argued both ways.

**Senator Flynn:** If you argued the other side it would be silly.

**Mr. Gillespie:** Subclause (2) of clause 43 is again in favour of the taxpayer. Disabled persons are entitled to deductions of \$1,000 less the amount of their income in the year. In most cases a completely disabled person probably does not have any income whatsoever. This amendment entitles the person who claims that disabled person as a dependant to pick up the balance unclaimed by the disabled person himself.

Subclauses (3) and (5) of clause 43 deal with the \$50 a month deduction available for those attending designated educational institutions. There is a tightening up here whereby a student claiming such a deduction must file with the department certificates issued by the institution containing designated information. It is proposed to limit the designated institutions to the post-secondary school level. In other words,

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit sans doute des préposés qui travaillent 24 heures sur 24. Il faudrait étudier cela du point de vue du contribuable.

**M. Gillespie:** En tant que contribuable, je pourrais déduire les trois, mais le ministère pourrait me dire que je n'avais droit qu'à une période de huit heures, ce qui équivaldrait à un préposé à plein temps.

**Le sénateur Flynn:** Je ne peux pas imaginer quelqu'un travaillant vingt-quatre heures par jour.

**Le président:** Il n'est pas fait mention d'une équipe.

**Le sénateur Buckwold:** Très souvent, on a besoin d'un préposé à plein temps juste pour huit heures, parce que le reste du temps il y a quelqu'un avec l'intéressé. Je dirais qu'il s'agit d'un poste de huit heures pour un préposé à plein temps.

**Le sénateur Flynn:** Donc, vous interdiriez les deux autres.

**Le sénateur Buckwold:** La loi mentionne «un préposé à plein temps».

**Le sénateur Flynn:** Dans le cas où l'on a besoin de trois préposés, la déduction n'est pas permise.

**Le sénateur Buckwold:** La loi n'en prévoit qu'un.

**Le sénateur Molson:** Pourquoi en anglais n'a-t-on pas écrit «one attendant full-time»? Il me semble qu'il y a une différence entre «a full-time attendant» et «an attendant full-time».

**M. Poissant:** A mon avis il s'agirait d'un préposé permanent. Je pense qu'il aurait droit à un préposé à plein temps par poste. Je dirais qu'on aurait droit à au moins trois préposés à plein temps au cours d'une année.

**Le sénateur Flynn:** Ce serait la seule interprétation raisonnable.

**M. Poissant:** C'est obscur, c'est pourquoi nous en avons discuté hier soir. Nous ne savons pas très bien comment l'interpréter.

**M. Gillespie:** Je suppose qu'on pourrait discuter les deux interprétations possibles.

**Le sénateur Flynn:** Mais l'autre interprétation serait absurde.

**M. Gillespie:** Le paragraphe 2 de l'article 43 du bill est à nouveau en faveur du contribuable. Les personnes invalides ont droit à des déductions de \$1,000 moins le montant de leurs revenus durant l'année. Dans la plupart des cas une personne complètement invalide n'aurait probablement aucun revenu. Cette modification donne au contribuable qui réclame une déduction pour cet invalide en tant que personne à charge, le droit de bénéficier du reste de la déduction que ne réclame pas la personne invalide elle-même.

Les paragraphes 3 et 5 de l'article 43 du bill portent sur la déduction de \$50 par mois dont bénéficient les contribuables qui fréquentent un établissement d'enseignement désigné. Il y a une restriction ici en vertu de laquelle un étudiant qui réclame une telle déduction doit remettre au ministère des certificats délivrés par l'établissement en question, contenant des renseignements précis. On propose de limiter les établisse-

*[Text]*

you would not be entitled to the \$50 a month deduction for children in secondary school.

**Senator Lang:** What is secondary school? Is that grades 12 and 13?

**Mr. Gillespie:** It would certainly be up to grade 12. I do not know what the definition of "secondary school" is.

**Senator Lang:** I used it last year up to grade 13.

**Mr. Gillespie:** Last year there was no question that you could use it, but there would be a nice question next year. I suggest that in the province of Quebec post-secondary school education would start after grade 12.

**Senator Flynn:** What about the case where there is a strike of professors, prolonged like the present one at Laval? Would "full-time" be met by the annulment of one semester for a reason like that?

**Mr. Gillespie:** I think it is dependent on the time spent at the institution.

**Senator Flynn:** My son has been trying to get some professors to start lecturing again but he has not been successful.

**Senator Macnaughton:** For three months?

**Senator Flynn:** At present he is going there every day with a group.

**Mr. Gillespie:** Clause 44 is in favour of the department. It deals with the \$1,000 interest and dividend deduction available. It talks about accrued bond interest. If, for example, you sell a bond half-way between the interest payment dates and the amount accrued to the date of transfer is included in the transferor's or vendor's income, that same amount may be deducted from the transferee's or buyer's income. This clause makes sure that that amount deducted from the transferee's income is not allowable for the \$1,000 interest and dividend deduction.

**Senator Flynn:** Did they need an amendment for this purpose?

**Mr. Gillespie:** Apparently it was available; you could have got it both ways without this amendment.

**Senator Flynn:** Accrued interest is interest income. They simply want to make sure.

**Mr. Gillespie:** Clause 46 is really an enumeration of the transfers that are available to a spouse of those unused deductions which his spouse could have used. A married individual may deduct the excess that his wife is not able to use in respect of five deductions: first, the \$1,000 deduction available for those who are over 65, which would be a deduction of up to \$1,000, namely \$1,000 less the individual's income for the year; person secondly, the \$1,000 deduction available for disabled; thirdly, the \$50 per month student living allowance, so that if the spouse is attending a designated educational institution and is not, because of her low level of income, able to use

*[Traduction]*

ments désignés au niveau post-secondaire. Autrement dit, on n'aurait pas droit à la déduction mensuelle de \$50 pour les enfants qui fréquentent une école secondaire.

**Le sénateur Lang:** Que considère-t-on comme école secondaire? S'agit-il de la 12<sup>e</sup> et de la 13<sup>e</sup> années?

**M. Gillespie:** Ce serait certainement jusqu'à la 12<sup>e</sup> année. Je ne connais pas la définition d'«école secondaire».

**Le sénateur Lang:** Je l'ai utilisé l'an dernier jusqu'à la 13<sup>e</sup> année.

**M. Gillespie:** L'an dernier, vous pouviez le faire; mais l'an prochain ce sera différent. Je fais observer que dans la province de Québec l'enseignement post-secondaire commence après la 12<sup>e</sup> année.

**Le sénateur Flynn:** Que se passera-t-il dans le cas d'une grève prolongée des professeurs, comme celle qui a lieu actuellement à l'Université Laval? La fréquentation «à plein temps» serait-elle respectée par l'annullement d'un semestre pour une telle raison?

**M. Gillespie:** Je crois que cela dépend du temps passé dans l'établissement.

**Le sénateur Flynn:** Mon fils a essayé de persuader certains professeurs de recommencer à donner des cours, mais il n'a pas réussi.

**Le sénateur Macnaughton:** Pour trois mois?

**Le sénateur Flynn:** Actuellement il s'y rend chaque jour avec un groupe.

**M. Gillespie:** L'article 44 est en faveur du ministère. Il porte sur la déduction de \$1,000, au titre du revenu tiré d'intérêts et de dividendes, accordée au contribuable. Il est question d'intérêts provenant d'obligations. Si par exemple, la vente d'une obligation se situe entre les dates de paiement des intérêts, le montant accumulé jusqu'à la date de cession est inclus dans le revenu du cédant ou du vendeur, le même montant peut être déduit du revenu du cessionnaire ou de l'acheteur. Le présent article du bill précise que le montant déduit du revenu du cessionnaire ne doit pas être inclus dans la déduction de \$1,000 au titre du revenu tiré d'intérêts et de dividendes.

**Le sénateur Flynn:** Une modification était-elle nécessaire à cette fin?

**M. Gillespie:** Il semble qu'elle l'était, sans elle on pouvait bénéficier de la déduction dans les deux cas.

**Le sénateur Flynn:** L'intérêt acquis est le revenu provenant de l'intérêt. On veut simplement le préciser.

**M. Gillespie:** L'article 46 du bill est en fait l'énumération des déductions qu'un conjoint peut transférer à l'autre conjoint s'il ne les a pas réclamées, et qu'il l'aurait pu. Un contribuable marié peut déduire l'excédent que son conjoint ne peut pas réclamer en ce qui concerne cinq déductions; premièrement, la déduction de \$1,000 accordée aux personnes âgées de plus de 65 ans, déduction jusqu'à concurrence de \$1,000, à savoir \$1,000 déductible du revenu annuel du contribuable; deuxièmement, la déduction de \$1,000 accordée aux invalides; troisièmement, la déduction mensuelle de \$50 au titre de l'indemnité de subsistance d'un étudiant, de sorte que si une personne



[Text]

that deduction the husband will be able to benefit by it; fourthly, the \$1,000 interest and dividend deduction; fifthly, the \$1,000 pension income deduction, the \$1,000 less the pensions received. There is really nothing much new here. Those transfers are all contained in that subsection.

**Senator Laird:** With respect to the \$1,000 pension income deduction, have you discussed the situation with regard to RRSPs in that connection?

**Mr. Gillespie:** We had a discussion on RRSPs earlier.

**Senator Laird:** Then I will read about that.

**Mr. Poissant:** Clause 49 provides that there be an increase in the rate of tax applicable; it will be increased from \$100,000 a year to \$150,000 and the total business limit from \$500,000 to \$750,000. This is to be applicable this year, the 1976 taxation year.

**Mr. Gillespie:** Clause 55, on pages 60 and 61 provides some relief for employees participating in employee profit-sharing plans. There are some amendments which allow employees to allocate interest income earned by these plans to include those interest earnings in their interest income deduction.

Clause 56, on page 62 brings us back to RRSPs. Subclause (1) is just for clarification. Subclauses (2), (3), (5) and (8) provide for the refund of an annuitant's contributions which are not deductible in the current or preceding year within certain limits. So that if a taxpayer inadvertently or, as has happened in the past, on purpose contributes over the limit, he will not be taxable on the refund of those excess contributions, but only up to the limit of the contribution of \$5,500 a year.

**Senator Desruisseaux:** What was it previously?

**Mr. Gillespie:** If you made an excess contribution into a plan heretofore it was up in the air. There was a recent case whereby a man made a contribution into an RRSP, did not deduct the contribution thinking that he was investing in something else and the year after, when he came to take his money out of the plan, was fully taxed. It went before the Tax Review Board, which held in favour of the taxpayer, claiming that he invested in some form of annuity. That decision is under appeal. So this amendment is to clarify that if you do make an inadvertent contribution you can get it out free of tax, but if you contribute too much, namely over the \$5,500 limit in a year, you will not be able to get the excess out free of tax; it will be taxable. As a matter of fact, we will see that it may be even worse than that because, apparently, some taxpayers have contributed much larger amounts to RRSPs in the past just to shelter the income earned by that contribution.

[Traduction]

fréquente un établissement d'enseignement désigné, et ne peut pas, à cause de son faible revenu, se prévaloir de cette déduction, son conjoint pourra en bénéficier; quatrièmement, la déduction de \$1,000 au titre du revenu tiré d'intérêts et de dividendes; cinquièmement, la déduction de \$1,000 au titre du revenu tiré d'une pension de retraite, les \$1,000 déduits des pensions reçues. En fait, il n'y a rien de très nouveau ici. Ce paragraphe renferme tous ces transferts.

**Le sénateur Laird:** En ce qui concerne la déduction de \$1,000 au titre du revenu tiré de pensions, avez-vous discuté la situation des REER à cet égard?

**M. Gillespie:** Nous en avons discuté antérieurement.

**Le sénateur Laird:** Je lirai donc un compte rendu à ce sujet.

**M. Poissant:** L'article 49 prévoit une augmentation du taux d'imposition applicable qui passera de \$100,000 à \$150,000 et celle du plafond global des affaires de \$500,000 à \$750,000. Cette mesure sera appliquée cette année, c'est-à-dire qu'elle visera l'année d'imposition 1976.

**M. Gillespie:** L'article 55, aux pages 60 et 61, représente un certain avantage pour les employés souscrivant à un régime de participation aux bénéfices. Certaines modifications permettent aux employés d'intégrer les revenus constitués par des intérêts provenant de la participation à ces régimes à leurs déductions au titre du revenu constitué par des intérêts.

L'article 56, à la page 62, nous ramène aux régimes enregistrés d'épargne-retraite. Le paragraphe (1) ne fait qu'apporter des précisions. Les paragraphes (2), (3), (5) et (8) prévoient, dans certaines limites, le remboursement des cotisations d'un rentier qui ne sont pas déductibles pour l'année courante ou pour une année précédente. Ainsi, si un contribuable verse par inadvertance ou à dessein, comme c'est déjà arrivé dans le passé, des cotisations en trop, il ne sera pas imposé sur l'excédent de cotisations qui lui sera remboursé, mais seulement jusqu'à concurrence de la limite annuelle de cotisation qui est de \$5,500.

**Le sénateur Desruisseaux:** Quelle était la limite auparavant?

**M. Gillespie:** Jusqu'ici, lorsqu'on versait des cotisations en trop, la somme excédentaire était perdue. Il y a peu de temps, nous avons rencontré un homme qui avait versé des cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite et qui n'avait pas déduit ses cotisations, pensant qu'il s'agissait d'autre chose. L'année suivante, lorsqu'il voulu toucher son argent, il a été imposé sur le total. Il en a appelé devant la Commission de révision de l'impôt qui lui a donné gain de cause, déclarant qu'il avait cotisé à un plan de pension. Cette décision est maintenant en effet. Ainsi, la modification précise que si vous versez des cotisations par inadvertance, il vous est possible de récupérer la somme sans payer d'impôt, mais que si vous versez des cotisations en trop, c'est-à-dire des cotisations dont la somme totale se situe au-delà de la limite annuelle de \$5,500, il vous sera impossible de reprendre possession de la somme excédentaire sans qu'elle soit imposée. En fait, nous verrons que les conséquences peuvent être encore plus graves, parce qu'apparemment, certains contribuables ont versé dans le passé des cotisations excessives à des régimes enregistrés



[Text]

**Senator Flynn:** But they were not entitled to claim more than the maximum allowed.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Flynn:** So it could be controlled in that manner.

**Mr. Gillespie:** Yes; they propose to control it.

**Senator Flynn:** No; I mean it could have been controlled previously.

**Mr. Gillespie:** I am not sure what you mean, senator.

**Senator Flynn:** Supposing, rather than contributing \$5,500 I contribute \$7,000. I cannot claim more than \$5,500.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Flynn:** So the excess there should not be taxable when I take it out.

**Senator Beaubien:** It has already been taxed.

**Mr. Gillespie:** Oh, yes; it will be.

**Senator Flynn:** Why? Because, after all, I did not benefit from the excess \$1,500.

**Senator Lang:** You did benefit by not being taxed on the excess \$1,500.

**Senator Flynn:** Maybe the income, but I think normally the taxpayer should declare by counting the interest, not the excess. There is no doubt about that, I think, as the law stands now. Now, if I understand correctly, you mean the taxpayer will have to pay the tax not only on the interest on the excess, but also on the capital amount.

**Mr. Gillespie:** That is right.

**Senator Flynn:** That seems to be rather illogical.

**Mr. Gillespie:** It is even worse than that, senator.

**Senator Flynn:** It could be, I suppose; we have seen many things even worse than that.

**Mr. Gillespie:** If we look for a minute at clause 69 of the bill, at page 88; it is proposed, again, to discourage taxpayers from contributing excess amounts into not only RRSs, but deferred profit-sharing plans. It is proposed to tax at the rate of one per cent per month those excess amounts that have been contributed. So that this is quite onerous, because, first of all, the taxpayer does not have a deduction for the excess over \$5,500 which is contributed; secondly, that excess is taxed at one per cent per month, or 12 per cent a year; thirdly, the taxpayer must pay full tax on the full amount when those amounts come out. So we must all be very careful that we do not contribute more than \$5,500 into an RRSP.

[Traduction]

d'épargne-retraite dans le seul but de protéger le revenu par ces cotisations.

**Le sénateur Flynn:** Mais ils n'avaient pas le droit de réclamer plus que le maximum permis.

**M. Gillespie:** C'est vrai.

**Le sénateur Flynn:** De cette manière, on pourrait donc exercer un certain contrôle.

**M. Gillespie:** Oui. C'est ce qui a été proposé.

**Le sénateur Flynn:** Vous n'y êtes pas. Je veux dire qu'on aurait pu exercer ce contrôle plus tôt.

**M. Gillespie:** Je ne vois pas bien ce que vous voulez dire, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Flynn:** Si, par exemple, mes cotisations atteignent la somme de \$7,000 au lieu de \$5 500, je ne peux pas déclarer plus de \$5 500.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Ainsi, la somme en trop ne devrait pas être imposée au moment où j'en reprendrai possession.

**Le sénateur Beaubien:** Elle a déjà été imposée.

**M. Gillespie:** Mais oui, elle le sera.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi? Après tout, je n'aurai pas joui de l'excédent de \$1,500.

**Le sénateur Lang:** Vous auriez eu l'avantage de ne pas être imposé sur cet excédent.

**Le sénateur Flynn:** Peut-être sur le plan du revenu, mais je crois que normalement le contribuable devrait tenir compte dans sa déclaration des intérêts, non de la somme excédentaire. Si l'on tient à la loi actuelle, je crois que cela ne fait aucun doute. Or, si je vous comprends bien, vous voulez dire que le contribuable devrait payer des impôts non seulement sur les intérêts de la somme excédentaire, mais également sur la somme elle-même.

**M. Gillespie:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Cela me semble assez illogique.

**M. Gillespie:** C'est pire que cela, Monsieur le sénateur.

**Le sénateur Flynn:** C'est possible; nous avons souvent vu bien pire que cela.

**M. Gillespie:** Jetons un coup d'œil à l'article 69 du projet de loi, page 88. Cet article a pour but, encore une fois, de dissuader les contribuables de verser des cotisations en trop non seulement aux régimes enregistrés d'épargne-retraite mais également à des régimes de participation différée aux bénéfices. Il vise à frapper les cotisations en trop d'un taux d'imposition de 1% par mois. C'est donc très lourd parce que, d'abord, le contribuable ne peut pas déduire les cotisations en excédent de la limite annuelle de \$5,500, deuxièmement, parce que cette somme excédentaire est imposée à un taux mensuel de 1%, ou à un taux annuel de 12%, et troisièmement, parce que le contribuable doit payer l'impôt au taux courant sur la somme totale lorsque ces fonds lui reviennent. Il nous faudra donc tous éviter injustement de verser des cotisations annuelles de plus de \$5,500 à un régime enregistré d'épargne-retraite.

[Text]

**Senator McIlraith:** That would mean the taxation on the excess could well exceed 100 per cent.

**Mr. Gillespie:** If it was kept in long enough, yes.

**Senator McIlraith:** No; let us assume that it was kept in for one year and the rate of income tax payable by the taxpayer was 50 per cent. He would lose the right to deduct it, quite properly, so he has paid 50 per cent on that amount, the \$1,500 in the example we are using. When it comes out it would be taxable and he would pay 50 per cent on the amount again. So that makes 100 per cent on the capital amount he has paid. Then, under this clause he would pay 12 per cent. So a person in the 50 per cent income bracket would pay 112 per cent on the excess.

**Mr. Gillespie:** I am not sure if it works out that way. If he is in the 50 per cent bracket he will have 50 per cents on the dollar to insert into his plan. Now, that 50 cents...

**Senator McIlraith:** No; but he has overpaid the plan.

**Mr. Gillespie:** Yes, he has put that 50 cents in as an overpayment in the plan. While it is in there it will be taxed at one per cent per month. When that 50 cents comes out it again will be taxed at the rate of 50 per cent, which will leave him about 25 cents on his dollar.

**Senator McIlraith:** But the contribution to the plan is made before the tax is paid and it is a matter of the deduction. So the amount of income on which is taxed was assessed in the taxation year, which will be 50 per cent.

Let us take the \$7,000 figure instead of \$5,500. His income will not allow him that \$1,500. So he pays 50 per cent on the \$1,500. When he takes it out, he pays the 12 per cent, or whatever, depending on the number of months—let us say 12 per cent; but he also pays tax on the whole \$1,500. So that is 50 per cent of \$1,500 twice, and then it is 12 per cent of \$1,500. So it is 112 per cent tax that he pays on that excess he has contributed.

**Mr. Gillespie:** I think you have to look at it from the viewpoint that he is paying 50 per cent on the balance when it comes out. So it is 50 per cent of 50 per cent, which leaves him with only 25 per cent.

**Senator McIlraith:** He had in fact contributed the whole \$1,500.

**Senator Flynn:** Fifty per cent plus 25 per cent plus 12 per cent comes to 87 per cent.

**Mr. Gillespie:** If you leave it in long enough, it will come to even more.

**Senator Flynn:** It seems to me that the purpose of these provisions is to allow up to a certain amount to be put into the fund each year. If you put more, it should be deemed to be not part of the fund, and therefore you are supposed to declare the income of that excess annually, and you can withdraw it at any time. I cannot see that it would be more difficult for the department to check that limit. Here it is a penalty for having done that.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Dans un tel cas, le taux de l'impôt sur les cotisations excédentaires pourrait bien dépasser 100%.

**M. Gillespie:** Oui, si les sommes n'étaient pas retirées assez tôt.

**Le sénateur McIlraith:** Non. Supposons qu'on ait retenu ce montant pendant un an et que le taux d'imposition du contribuable soit de 50 p. 100. Il perd à juste titre le droit de le déduire et il a donc versé 50 p. 100 de cette somme, c'est-à-dire de \$1,500, dans notre exemple. Lorsqu'il retire cette somme, elle devient imposable et il devra payer à nouveau 50 p. 100 de cette somme. Ce qui fait 100 p. 100 du montant total qu'il a payé. Puis, en vertu de cet article, il devra payer 12 p. 100. Ainsi, celui qui se trouve dans la classe d'impôt de 50% verse donc 112 p. 100 sur son surplus.

**M. Gillespie:** Je ne suis pas certain que le calcul s'établisse ainsi. S'il se trouve dans la classe d'impôt de 50%, il pourra affecter à son régime 50¢ par dollar. Or, ce 50¢...

**Le sénateur McIlraith:** Non; il a déjà trop contribué au régime.

**M. Gillespie:** En effet, il ce 50¢ qu'il a contribué au régime est en surplus. Tant qu'il y reste, il sera imposé à raison de 1 p. cent par mois. Quand, il en est retiré, il est imposé à un taux de 50 p. cent, lui laissant environ 25¢ par dollar.

**Le sénateur McIlraith:** Mais la contribution au régime est faite avant l'impôt et c'est une question de déduction. Ainsi, la fraction de revenu sur laquelle s'est fondée l'évaluation de son impôt était 50 p. 100.

Prenons comme exemple \$7,000 plutôt que \$5,500. Son revenu ne lui permet pas ce \$1,500. Ils paie donc 50 p. 100 de cette somme. Lorsqu'il la retire, il paie 12 p. cent, ou moins, environ, suivant le nombre de mois—disons 12 p. 100; mais il paie aussi un impôt sur le \$1,500. C'est donc deux fois 50 p. 100 de \$1,500; puis, 12 p. 100 de \$1,500. Donc, en tout, cela fait 112 p. 100 d'impôt qu'il doit payer sur le surplus qu'il a contribué.

**M. Gillespie:** Il vous faut considérer, je crois, qu'il paie 50 p. 100 sur le solde, lorsqu'il retire cette somme. Il s'agit donc de 50 p. 100 de 50 p. 100, ce qui ne lui laisse que 25 p. cent.

**Le sénateur McIlraith:** Il avait, en fait, souscrit le montant de \$1,500 tout entier.

**Le sénateur Flynn:** Cinquante p. 100, plus 25 p. 100, plus 12 p. 100, soit 87 p. 100.

**M. Gillespie:** Si vous le laissez assez longtemps, le pourcentage sera encore plus élevé.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble, que ces dispositions visent à permettre chaque année l'investissement d'un certain montant dans le fonds. Si le montant est plus élevé, il ne doit pas être considéré comme partie du fonds, et on est censé déclarer chaque année le revenu de ce surplus, et il est possible de le retirer en aucun temps. Je n'arrive pas à voir comment il serait plus difficile pour le ministère de vérifier ces plafonds. On prévoit ici une amende pour avoir agi ainsi.



[Text]

**Mr. Gillespie:** It is a very onerous penalty. You are suggesting an alternative way of attacking it. I do not know whether or not it is feasible.

**Senator Flynn:** The law as it now stands should be interpreted as meaning that any amount of excess is not allowed; they will not allow you more than \$5,500.

**Mr. Gillespie:** I could anticipate the department's answer. I would suspect they would say it would be very hard to identify the income earned by the excess. I do not know.

**Senator Flynn:** It might be difficult, but the same difficulty will be here, to recover the additional tax. It is not because they have put in an additional tax. It would be easier for them to discover it. The control is something which could be done by regulations applicable to the institution which receives these amounts.

**Mr. Gillespie:** I suspect it may be easier to administer this one.

**Senator Lang:** One might transfer one's interest in a private company to a privately owned RRSP and then declare dividends when those shares are in the RRSP.

**Mr. Gillespie:** I do not think that shares of a private company are a qualified investment.

**Senator Lang:** It might be any company.

**Mr. Gillespie:** Publicly held securities, yes.

**Senator Flynn:** If you say to the institution that the amount which is deemed to be in the retirement savings plan cannot exceed the amount allowable and that any excess should be considered by themselves, as a separate retirement plan, subject to tax as any other taxpayer would be subjected to, it seems to me that we would resolve the problem; although that is really going too far.

**Senator Austin:** Can you direct yourself to the policy premise which Senator Flynn referred to? What is the policy purpose of this new part?

**Mr. Gillespie:** It is directed against an abuse whereby taxpayers contributed huge amounts, say \$100,000, into their RRSP, and that amount will sit there for 10, 20 or 30 years, and the income would not in the meantime be taxed. Admittedly it will be taxed when it comes out. You have that deferment in the meantime.

**Senator Austin:** Up until now there has not been an upper limit to the contributions that can be made?

**Mr. Gillespie:** No.

**Senator Flynn:** There is. You are not allowed over \$5,500.

**Mr. Gillespie:** There is a limit on the amount you can deduct, but not a limit on what you can contribute.

**Senator Flynn:** It seems to me that the excess is the same as would happen if I were to invest my money elsewhere than in a plan.

**Mr. Poissant:** It is not the same. One is a taxable man, you, and the other is a non-taxable person, the plan. If you take all of your capital which is subject to income, on which you would

[Traduction]

**M. Gillespie:** L'amende est très élevée. Vous suggérez un autre procédé. Je me demande si c'est possible.

**Le sénateur Flynn:** La loi actuelle devrait être interprétée comme signifiant que tout surplus est interdit; elle défend de dépasser \$5,500.

**M. Gillespie:** J'entends déjà la réponse du ministère. Il dira, je suppose, qu'il est très difficile d'évaluer le revenu de ce surplus. Je ne sais trop.

**Le sénateur Flynn:** Ce sera peut être difficile, mais la difficulté sera la même: recouvrer les impôts additionnels. Non pas qu'ils aient ajouté un impôt. Il leur serait plus facile de le découvrir. Le contrôle peut être exercé par voie de règlement, applicable aux institutions qui reçoivent ces sommes.

**M. Gillespie:** Je pense qu'il serait plus facile d'administrer celui-ci.

**Le sénateur Lang:** Les intérêts pourraient être transférer à une société privée, à un REER privé et une déclaration de dividendes, pourrait être faite, lorsque ces parts sont dans le REER.

**M. Gillespie:** Je ne crois pas que les actions d'une société privée soient un placement admissible.

**Le sénateur Lang:** Ce peut être n'importe quelle société.

**M. Gillespie:** Des valeurs offertes au public, oui.

**Le sénateur Flynn:** si vous prévenez l'institution que le montant qui est censé être versé dans le régime d'épargne-retraite ne peut pas dépasser le montant prescrit et que tout excès doit être considéré, à titre de plan d'épargne-retraite distinct, imposable comme le serait tout autre régime privé, il me semble que cela résoudrait le problème; mais ce serait vraiment aller trop loin.

**Le sénateur Austin:** Pouvez-vous nous parler de la politique à laquelle s'est référé le sénateur Flynn? Quel est le but de cette nouvelle partie?

**M. Gillespie:** Le but est de prévenir les abus commis par les contribuables qui engagent dans le REER de grosses sommes d'argent, disons \$100,000, qui dorment là pendant 10, 20 ou 30 ans, et dont le revenu, pendant ce temps, ne serait pas imposable. Sans doute, il le sera lorsqu'il sera retiré. Mais il y a eu tout ce temps.

**Le sénateur Austin:** N'y avait-il pas jusqu'ici de plafond à ces contributions?

**M. Gillespie:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Mais si, il y a une limite de \$5,500.

**M. Gillespie:** Il y a une limite pour le montant des déductions, mais non pour celui des contributions.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble que les montants qui dépassent la limite subiraient le même sort si je les plaçais ailleurs que dans un régime d'épargne.

**M. Poissant:** Ce n'est pas pareil. Dans un cas, la personne est imposable, en l'occurrence vous, alors que dans l'autre cas, il s'agit d'une personne morale non imposable, c'est-à-dire le

*[Text]*

be taxable as you go along, and transfer that into a non-taxable person, namely the plan, and defer that income until such time that you will get it by way of pension, there is a tremendous difference than if it were taxable yearly on the income of property not transferred. That is the difference. If you transfer that money, you would be deferring the income until such time that you would get it back, and it would be taxable. But you would have been taxable annually if you had got it in year one, two or three or four.

They now say "We will refuse you any transfer over and above any amount that you would normally be taxable for in that year. Anything else would be penalized. In other words, do not try to use a vehicle which is free of tax. We will tax you monthly."

**Senator Austin:** The rule until now is that you can contribute a maximum of \$5,500 per year.

**Mr. Poissant:** Deductible for tax purposes; but anything else was not deductible.

**Mr. Gillespie:** You could put it in.

**Senator Austin:** And it was deferable.

**Mr. Poissant:** That is the major difference. If you compare the taxability of one, annually, with the one that is deferable, the tax saving is tremendous.

**Senator Flynn:** If you were to say you cannot contribute more to a retirement plan than the amount allowed under the law . . .

**Mr. Poissant:** That would be sufficient now.

**Senator Flynn:** That would be considered as being an ordinary trust.

**Mr. Poissant:** In other words, you say you are willing to go to no excess contribution, and that is it.

**Senator Flynn:** Yes.

**Mr. Poissant:** And let us not be penalized twice.

**Senator Austin:** This is critical to our understanding of the purpose of this part. Why is it that the government is adopting a penalty system rather than a prohibition system?

**Mr. Poissant:** It is because there would be nothing to stop you from contributing to that fund. How can you prohibit someone if you do not penalize him for having done something he is not permitted to do?

**Senator Lang:** A private plan would no longer be a registered plan. As soon as you get into an excess, your plan would no longer be a registered retirement savings plan.

**Mr. Poissant:** There could be some other way of achieving that result.

**Mr. Gillespie:** The suggestion put forward is even more onerous in the case of the taxpayer under this case, who

*[Traduction]*

régime. Si vous prenez l'ensemble de votre capital qui est actuellement régulièrement soumis à l'imposition et que vous transférez ce capital à une personne morale non imposable, c'est-à-dire le régime, vous retardez l'utilisation de ce revenu jusqu'à l'époque où il vous sera rendu sous forme de pensions de retraite; la différence est énorme par rapport à l'éventualité où vous n'auriez pas transféré votre capital qui aurait alors été soumis chaque année à l'impôt sur le revenu. Voilà la différence. Si vous transférez cet argent, vous retardez l'utilisation du revenu jusqu'au jour où il vous sera restitué et où il deviendra imposable. Mais si vous aviez conservé cet argent pendant un, deux, trois ou quatre ans, vous auriez dû payer chaque année des impôts sur cette somme.

On nous dit maintenant: «Nous allons vous interdire de transférer une somme supérieure à celle pour laquelle vous seriez normalement imposable au cours de l'année. Au-dessus de cette limite, vous serez pénalisé. Autrement dit, n'essayez pas d'utiliser les placements non imposables. Vous paieriez un impôt mensuel.»

**Le sénateur Austin:** Jusqu'à maintenant, la règle prévoit une contribution maximale de \$5,500 par an.

**M. Poissant:** Déductible aux fins de l'imposition; tout le reste n'est pas déductible.

**M. Gillespie:** Mais vous pouvez le verser au régime.

**Le sénateur Austin:** En retardant ainsi l'imposition.

**M. Poissant:** Voilà la différence essentielle. Du point de vue fiscal, on réalise une économie fantastique en retardant l'imposition.

**Le sénateur Flynn:** Si vous dites qu'on ne peut pas verser à un régime de retraite une contribution supérieure à celle que prévoit la loi . . .

**M. Poissant:** Cela devrait actuellement suffire.

**Le sénateur Flynn:** Cette opération devrait être considérée comme une fiducie ordinaire.

**M. Poissant:** Autrement dit, vous dites que vous optez pour une contribution qui ne dépasse pas la limite; c'est bien cela?

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**M. Poissant:** Il faut éviter une double pénalisation.

**Le sénateur Austin:** Voici un point critique pour la compréhension des objectifs de cette partie. Pourquoi le gouvernement adopte-t-il un système de pénalités et non un système d'interdiction?

**M. Poissant:** Parce que rien n'empêcherait les épargnants de contribuer au régime. Comment pouvez-vous interdire une opération si vous ne pénalisez pas son auteur lorsqu'il fait une opération qu'il n'avait pas le droit de faire?

**Le sénateur Lang:** Un régime privé ne serait plus un régime enregistré. Dès que vous dépasseriez la limite, votre régime cesserait d'être un régime enregistré d'épargne-retraite.

**M. Poissant:** Il existe peut-être d'autres possibilités.

**M. Gillespie:** La proposition avancée est encore plus onéreuse dans le cas du contribuable qui a épargné de bonne foi



[Text]

innocently contributed to a plan not realizing it was an RRSP. If an innocent contribution were made, it would disqualify the plan.

**Senator Lang:** They would have to start over again with another plan.

**Mr. Gillespie:** But it comes into income.

**Senator Lang:** He could take his money back and the plan could be re-established and reregistered. That is not difficult to do.

**Mr. Gillespie:** You would have to have a rollover again, otherwise it would come into his income for that year.

**Senator Lang:** It would cease to be registered as at the time he did it—not retroactive.

**Mr. Poissant:** They have probably examined that situation. There is a prohibition clause now—it is a penalizing clause. If you do that you are immediately penalized. We do not revoke the plan. You would still be a member of the plan. You are not taxable for whatever amounts you have legally contributed to the plan, but anything you do over and above that is refused.

**Mr. Gillespie:** We have to make a distinction here. The government is allowing you to get away with so-called innocent payments—in other words, payments up to \$5,500. You may be entitled to contribute only \$2,000, but you may have contributed up to \$5,500. They will allow you to get away with that without a tax penalty. You will be able to take back the excess without tax, and that excess will not be subject to this one per cent per month tax. But I think the government is assuming that any payment above \$5,500 is not an innocent overpayment—that it is deliberate.

**Senator Flynn:** If they find that out, they can just add the simple prohibition saying that any excess shall not be deemed to benefit from this.

**Senator Laird:** Simply add the excess to the income in that particular year.

**Senator Flynn:** Yes, when they find out, they can charge the tax on the income from that.

**Senator Austin:** It will be an interesting question to pursue with the officials at the appropriate time.

**The Chairman:** Perhaps in the meantime you can work out another way of doing it.

**Mr. Gillespie:** I think it is really an administration problem. There is just one more thing about RRSPs in subclause (6) of clause 56. The act presently provides that an annuitant under an RRSP which plan becomes amended, and which amended plan does not qualify as an RRSP, is taxable on the amounts received—and I underline the word “received”—by him under the plan. That did not work very well because usually he did not receive anything, and it was only at normal maturity that that was taxable. Now this amendment proposes that where a plan becomes an amended plan that does not so qualify then he

[Traduction]

auprès d'un régime sans savoir qu'il s'agissait d'un régime enregistré d'épargne-retraite. Dans le cas d'une contribution de bonne foi, le régime serait cependant disqualifié.

**Le sénateur Lang:** Le contribuable pourrait alors recommencer avec un autre régime.

**M. Gillespie:** Mais il serait alors imposable.

**Le sénateur Lang:** Il pourrait récupérer son argent, reconstituer le régime et le faire enregistrer de nouveau. Cette opération ne présente pas de difficultés.

**M. Gillespie:** Il faudrait alors procéder à un nouvel enregistrement, sinon cette somme serait comprise dans le revenu imposable du contribuable pour l'année en cause.

**Le sénateur Lang:** L'enregistrement du régime cesserait à la date du dépassement de la limite, sans qu'il y ait rétroactivité.

**M. Poissant:** On a sans doute prévu cette situation. Il existe une clause d'interdiction, ou plutôt une clause de pénalisation. Si l'épargnant dépasse la limite, il est immédiatement pénalisé. Le régime n'est pas supprimé. L'épargnant reste membre du régime. Il n'est pas imposable dans la limite des contributions prévues par la loi, mais toutes les sommes qui dépassent la limite sont refusées.

**M. Gillespie:** Il faut ici faire une distinction. Le gouvernement autorise tous les paiements dits de bonne foi, autrement dit, jusqu'à \$5,500. L'épargnant a le droit de ne verser que \$2,000, mais sa contribution peut atteindre \$5,500. Il est autorisé à procéder ainsi sans pénalité fiscale. Il peut récupérer les sommes excédentaires sans imposition, et ces sommes ne seront pas soumises à l'impôt mensuel de 1%. Mais je pense que le Gouvernement prend pour acquis que tout versement en sus de \$5,500 n'est pas un versement fait sans arrière pensée—qu'il est fait intentionnellement.

**Le sénateur Flynn:** S'il peut établir ce point, il ne lui reste qu'à ajouter une interdiction stipulant que tout paiement excédentaire ne sera pas considéré comme pouvant être profitable.

**Le sénateur Laird:** Il suffit d'ajouter l'excédent au revenu de cette année-là.

**Le sénateur Flynn:** Oui, quand il s'en rend compte, il peut exiger un impôt du revenu qui provient de cette source.

**Le sénateur Austin:** C'est une question qui vaut la peine d'être discutée, avec les fonctionnaires, le moment venu.

**Le président:** Peut-être, qu'entre-temps, vous pourriez mettre au point une autre façon de procéder.

**M. Gillespie:** Je pense qu'il s'agit en fait d'un problème administratif. Il y a encore une autre disposition relative au REER, au paragraphe 6 de l'article 56. La Loi prévoit actuellement qu'un rentier, en vertu d'un REER qui, après avoir été amendé, ne correspond plus à la définition de REER, doit payer des impôts sur les sommes qu'il a reçues—et je souligne le mot «reçues»—en vertu de ce régime. Cette disposition n'a pas donné de très bons résultats; ordinairement parce que le rentier n'avait rien reçu et que ce n'est seulement qu'à la maturité normale que cette somme devenait imposable.

[Text]

will be taxable on the fair market value of the assets of the plan whether distributed to him or not.

**Mr. Poissant:** I am now going to deal with charities and I am referring to clause 60 at page 72 of Bill C-22.

I did not realize until I read the budget resolution that there were 35,000 registered charitable organizations in Canada, and 25 charitable organizations had funds and assets of more than \$10 million, and five of them have assets over \$100 million. The department says in its document on charities that most of these charitable organizations keep their affairs pretty clear and pretty open, but some of them have used and exploited gaps and deficiencies in the income tax provisions. So, therefore, in the last 20 years, they say, we have not touched the charitable organizations; there have been very few amendments, but now they want the public to know what is happening in charitable organizations.

The first major amendment is that all charitable organizations will have to be registered. This is an important distinction. Up to now charitable organizations, to issue receipts deductible for tax purposes, had to be registered, but they did not have to be registered to be tax exempt. One was a registration strictly for issuing receipts, which receipts we were deducting. But when they were exempt under section 149 of the act where it says that "the following persons will not pay tax under Part I of the Income Tax Act," there were no provisions in there to register. Now they will have to register to get the tax exemption. That is the first subject of the amendments.

Secondly, they want to have sufficient disclosure. They want to ask the charitable organizations to disclose to the public by an annual return sufficient information, which information will be available in Ottawa and in every taxation office where the charitable organization is located.

Thirdly, they want to limit the cost of raising funds. They say that some organizations have spent too much money, and therefore funds were not finally used for the purpose for which they were raised. So now we have provisions to limit the amount of cost raising.

Fourthly, we want to stop abuses. There were abuses, and as the budget resolution said, these abuses were legally permitted and well within the law, but it was not within the spirit of the law, and therefore we do not want organization to use these abuses, and we will put measures to control them so that from then on these abuses will be seen, will be caught and if anything happens they will be revoked. In order to do this and to simplify the administration of charities, they will group charities under two major definitions. Firstly there will be charitable organizations, and, secondly, there will be charitable foundations divided between public and private. These charitable foundations could be corporations or trusts.

[Traduction]

L'amendement actuel prévoit que le régime qui, amendé, ne répond plus aux critères, sera imposable sur la valeur marchande de l'actif du régime, que cet actif soit ou non en sa possession.

**M. Poissant:** Un mot maintenant des œuvres de charité, et je vous renvoie à l'article 60, à la page 72 du bill C-22.

Je ne m'étais pas rendu compte, avant d'avoir lu le détail du budget, qu'il existe 35,000 œuvres de charité au Canada, que 25 d'entre elles possèdent des fonds et un actif d'une valeur de plus de \$10 millions et que 5 autres ont un actif de plus de \$100 millions. Le Ministère dit dans son document à leur sujet qu'elles tiennent pour la plupart, une comptabilité claire et nette, mais que cependant, certaines ont profité des échappatoires et des faiblesses des dispositions relatives à l'impôt. C'est pourquoi, d'après le ministère, on n'est pas intervenu, au cours des 20 dernières années, en ce qui concerne les organismes de charité. Il y a eu très peu d'amendements, mais maintenant on désire que le public soit informé de ce qui se passe chez les organismes de charité.

Le premier amendement important serait que tous les organismes de charité soient obligatoirement enregistrés. Il s'agit là d'une distinction importante. Jusqu'à maintenant, les organismes de charité devraient être enregistrés pour avoir le droit d'émettre des reçus déductibles pour fins d'impôts, mais ils n'avaient pas à être enregistrés pour être exemptés d'impôt. Dans le premier cas l'enregistrement permettait seulement d'émettre des reçus, que nous déduisons. Mais en ce qui concerne leur exemption d'impôt en vertu de l'article 149 de la Loi où il est stipulé que «les personnes suivantes n'auront pas à payer d'impôt en vertu de l'article 1 de la Loi de l'impôt sur le revenu», aucune disposition ne touchait l'enregistrement. Maintenant, ils devront être enregistrés pour obtenir une exemption d'impôt. C'est le premier objet des amendements.

Deuxièmement, on désire qu'il soit possible d'avoir accès aux renseignements. Le ministère veut demander aux organismes de charité de faire connaître au public par un rapport annuel des renseignements suffisants et ces renseignements pourraient être obtenus à Ottawa et dans tous les bureaux du fisc où se trouve l'organisme de charité.

Troisièmement, on veut imposer une limite aux frais des campagnes de charité. On prétend que certains organismes ont dépensé de trop grandes sommes et que les sommes recueillies n'ont pas été utilisées aux fins pour lesquelles elles avaient été recueillies. Il y a donc des dispositions pour limiter le coût des campagnes de charité.

Quatrièmement, nous voulons mettre fin aux abus. Il y en a eu, comme le détail du budget l'a démontré et ces abus étaient légalement permis et tout à fait conformes à la lettre de la loi, mais n'en respectaient pas l'esprit; nous ne voulons pas qu'un organisme utilise ces faiblesses et nous voulons prendre les mesures nécessaires pour qu'à partir de maintenant ces abus puissent être décelés, qu'ils soient constatés et qu'ils soient éventuellement supprimés. Pour y parvenir et pour simplifier l'administration des organismes de charité, on les groupera en deux grandes catégories: Il y aura d'abord les œuvres de charité, et, en deuxième lieu, il y aura les fondations de charité



[Text]

The difference between them is that charitable organizations will have a little more freedom of action; public foundations will have a little less limit to their action and private foundations will have more restrictive measures.

**Senator Desruisseaux:** Does this include church charities?

**Mr. Poissant:** It includes all charities—church, educational, welfare, cultural. Church charities will have to be registered to be exempt.

**Senator Desruisseaux:** What about foreign collections? That is collections made by the churches for foreign people.

**Mr. Poissant:** They will not necessarily come under these provisions, but in order to get the benefit of the tax exemption for any contributions, they will have to be registered in Canada, and as we will see later, there are separate provisions for that.

What is a charitable organization? A charitable organization simply defined is an organization all the resources of which are devoted to charitable activities. I have put it in in red here to define those elements that I knew. Charities have to disburse their own funds and operate their own activities. It is not permitted for them to give to other charitable organizations, because the act says they have to devote the funds to their own activities. There is now a new provision, whereby the disbursement by a qualified donee will be accepted; that is, a welfare federation could give money, with limits, to another charitable organization without having to spend money itself.

**Senator Macnaughton:** Within Canada though?

**Mr. Poissant:** Qualified donees which have the same qualification as the organization itself; they have to be registered in Canada and so on, so it has to be within Canada.

They will now have to file an annual return, which is also new in the system. Thirdly, these charitable organizations will have the right to accumulate property, with the minister's consent. The major goal there is that the money received is spent for charitable activities, but there are ways in which, with the minister's consent, a reserve set aside for a building project, or some capital expenditure that is foreseen, will be deemed to be a disbursement of receipts for the year.

**Senator Laird:** With regard to real property, in your example would we run into any constitutional difficulties with the provinces, do you think?

**Mr. Poissant:** I would not think so. Certainly if the funds were used for their own activities, for a building project for

[Traduction]

qui peuvent être publiques ou privées. Ces fondations de charité peuvent être des fiducies ou des corporations.

La distinction entre les deux serait que les œuvres de charité auraient une liberté d'action un peu plus grande; les fondations de charité publiques en auront un peu moins et les fondations de charité privées seront assujetties à des mesures encore plus restrictives.

**Le sénateur Desruisseaux:** Est-ce que ceci comprend des organismes de charité religieux?

**M. Poissant:** Cette catégorie comprend tous les organismes de charité—qu'il s'agisse d'organismes touchant la religion, l'éducation, le bien-être ou la culture. Les organismes de charité religieux devront être enregistrés pour être exemptés d'impôt.

**Le sénateur Desruisseaux:** Pour ce qui est des collectes d'argent pour l'étranger? C'est-à-dire les quêtes que les organismes religieux font pour apporter de l'aide aux populations de pays étrangers.

**M. Poissant:** Ces collectes ne seront pas nécessairement assujetties à ces dispositions, mais pour bénéficier d'un dégrèvement d'impôt pour les contributions fournies, ils devront être enregistrés au Canada et comme nous le verrons plus loin, il y a d'autres dispositions particulières à ce sujet.

Qu'est-ce qu'une œuvre de charité? Une œuvre de charité pour en donner une définition simple est un organisme dont toutes les ressources sont employées à des fins charitables. Je l'ai écrit en rouge pour définir les éléments que je connais. Les œuvres de charité doivent effectuer certains paiements et administrer leurs propres activités de bienfaisance. Elles ne peuvent faire des dons à d'autres œuvres de charité, car la loi les oblige à affecter leurs fonds à des activités de bienfaisance qu'elles exercent elles-mêmes. Il existe maintenant une nouvelle disposition en vertu de laquelle un montant versé par un donataire reconnu peut être reçu; autrement dit, une fédération d'œuvres de charité peut verser un certain pourcentage de son revenu à une œuvre de charité enregistrée sans être tenue de le dépenser elle-même.

**Le sénateur Macnaughton:** Même l'intérieur du Canada?

**M. Poissant:** Le donataire reconnu a le même statut que l'organisation elle-même; il doit être enregistré au Canada et ainsi de suite. Donc cela doit avoir lieu au Canada.

Désormais, les œuvres de charité devront produire une déclaration annuelle, ce qui représente un nouvel élément. Troisièmement, elles auront le droit d'accumuler des biens, du consentement du ministre. La loi vise surtout à assurer que les revenus perçus soient affectés à des activités de bienfaisance, mais elle prévoit également, du consentement du ministre, qu'une somme mise de côté pour faire construire un immeuble ou prévoir une dépense future, sera déduite du revenu pour l'année en question.

**Le sénateur Laird:** Pensez-vous que la question des biens immobiliers, posera des problèmes d'ordre constitutionnel avec les provinces?

**M. Poissant:** Je ne le crois pas. Si les fonds servent à financer les activités exercées par l'œuvre elle-même—la cons-

[Text]

instance, I do not see how the provinces could have anything to do with it.

**Senator Flynn:** Under Quebec law there is a problem, but I do not think it could be connected with this. I know that if religious or charitable organizations have real property that they do not use for their own purposes, it has to be disposed of within a certain time. Some people might acquire a lot of property, and if they do not use it for the purposes for which the organization was incorporated it may be a way of avoiding tax and giving fringe benefits to a lot of people.

**Mr. Poissant:** Coming back to your question, Senator Laird, I see no divergence between the provinces and the federal government as far as funds used for capital projects. To me, that would be permissible. Certainly in Quebec, which raises and collects its own taxes, they follow the federal registration system. In other words, under the Quebec Income Tax Act they can make application for registration there, but they do not. They say, "If you have been accepted by the federal government and registered, automatically you are accepted and registered for provincial purposes." These amendments are not yet in the Quebec Income Tax Act, but presumably they will be there.

A charitable organization and foundation must, to be registered, be resident. This is new. It must be established under Canadian law; if it is a trust it must be a Canadian resident trust. There can be no distribution to members or shareholders. This is not new. Charities could not give any of that money to their members.

**Senator Desruisseaux:** In wages?

**Mr. Poissant:** In wages, sure, but that is not to a member; it is just operating expenses. What is new is that 80 per cent of the grossed funds must be distributed.

**Senator Beaubien:** That is income?

**Mr. Poissant:** Gross funds received. It is those funds for which receipts have been issued.

**Mr. Gillespie:** In other words, donations.

**Mr. Poissant:** If in 1976 funds had been received and receipts issued of \$100,000, normally \$80,000 should be given towards charity. That means it would limit the cost of raising the campaign to 20 per cent. There is a phasing in possibility. In 1977, 50 per cent will have to be distributed; in 1978, 60 per cent; in 1979, 70 per cent. The 80 per cent will be reached only in 1980. From then on, with some possibilities of departing from that severe rule, the cost of raising funds will have to be limited to 20 per cent.

**Senator McIlraith:** Must this distribution take place in the same year in which the contributions are received?

**Mr. Poissant:** No. We will see the calculation later, but it is based on the previous year's receipts. I have tried to condense it as much as possible here. It will be based on the previous year's total receipts. There is another formula of averaging. In

[Traduction]

truction d'un immeuble, par exemple—je ne vois pas quel problème cela pourrait poser aux provinces.

**Le sénateur Flynn:** Au Québec, il y aurait un problème, mais d'une toute autre sorte. Je sais que les ordres religieux et les œuvres de charité, s'ils possèdent des biens immeubles sans les exploiter pour leurs propres fins, doivent les vendre dans un certain délai. Certains organismes pourraient accumuler un montant considérable de biens qui, s'ils n'étaient pas exploités dans le cadre des buts déclarés de l'organisme, permettraient de contrevenir à la loi sur l'impôt et d'accorder des avantages à un grand nombre de personnes.

**M. Poissant:** Pour revenir à votre question, sénateur Laird, je ne vois pas de différence entre les provinces et le gouvernement fédéral en ce qui concerne les dépenses de capital. Cela me semble parfaitement admissible. Le Québec, même s'il perçoit ses propres impôts, a adopté le système d'enregistrement. Autrement dit, la Loi québécoise de l'impôt sur le revenu permet aux œuvres de charité de faire une demande d'enregistrement au Québec, mais elles ne le font pas. Elles se disent: «Une fois reconnues et enregistrées par le gouvernement fédéral, nous sommes nécessairement reconnues et enregistrées par la province.» Ces modifications n'ont pas encore été apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu du Québec, mais on s'attend à ce qu'elles le soient.

Pour être enregistrée, une œuvre ou une fondation de charité doit avoir son siège social au Canada, ce qui n'était pas le cas auparavant. Le lieu de résidence doit être établi conformément à la loi canadienne; même une fiducie doit avoir son siège social au Canada. Toute distribution de fonds parmi les membres ou les actionnaires est interdite. Il en a toujours été ainsi. Les œuvres de charité n'avaient jamais le droit de répartir le revenu parmi leurs membres.

**Le sénateur Desruisseaux:** Peuvent-elles verser des salaires?

**M. Poissant:** Bien sûr. Les salaires ne sont pas versés aux membres; ce sont des dépenses d'exploitation. Or, désormais, 80 p. 100 des revenus doivent être affectés à des œuvres.

**Le sénateur Beaubien:** 80 p. cent du revenu?

**M. Poissant:** Du revenu brut. Les montants pour lesquels elles ont délivré des reçus.

**M. Gillespie:** Autrement dit, des dons.

**M. Poissant:** Si, en 1976, les revenus et les reçus émis s'élevaient à \$100 000, \$80 000 doivent normalement être affectés des œuvres de charité. Ce qui limiterait à 20 p. 100 le coût de la campagne de souscription. Ce pourcentage doit augmenter chaque année, pour atteindre 50 p. 100 en 1977, 60 p. 100 en 1978 et 70 p. 100 en 1979. À partir de 1980, il sera possible de s'écarter de la règle dans une certaine mesure, mais le coût de la campagne se limitera toujours à 20 p. 100.

**Le sénateur McIlraith:** L'affectation des fonds doit-elle être déterminée la même année que les contributions sont reçues?

**M. Poissant:** Non. Tantôt nous examinerons les chiffres. Le pourcentage se calcule à partir des revenus de l'année précédente. J'ai essayé d'être aussi concis que possible. Le montant est déterminé à partir du revenu globale de l'année précédente.



[Text]

other words, it will not be strictly year for year; you will be allowed to have an averaging period.

**Senator Desruisseaux:** What is the penalty if they do not?

**Mr. Poissant:** I come to that right at the end. I usually close my remarks with the penalties.

Canadian organizations in existence on December 31, 1976, will be deemed to be registered. In other words, those organizations now registered will be automatically registered; they will not have to make an application.

These organizations can carry on related business. This related business is not available for private foundations. In the past there has been a lot of criticism about charities carrying on business not entirely related to their affairs. At times they were even competing with commercial enterprises which had to pay taxes. I know of examples, which I will not name here, of institutions or enterprises held by charitable organizations that were operating manufacturing processes, which, because they belonged to charitable organizations that were tax-exempt, could favourably compete with commercial enterprises which had to pay taxes. They will now no longer be permitted to do that, except they say, "We will allow you to have related business if it is definitely related to your charitable activities."

**Senator Laird:** Let us take the perfect example of a charitable organization operating out of a building; they do not need it all but rent out what they do not need to use and acquire rental money. Is that a related business?

**Mr. Poissant:** "Related business" is not defined in clause 149.1, so that question is unanswered at this stage. I would imagine that if the rental income was so great that it was disproportionate use of the building, they would perhaps have to get rid of the property. I am not entirely sure. I say here that related business is not defined, although they say it will include a business not related to the object of the charity, but where most of the employees are unpaid. As an example, a cafeteria could be operated in a hospital, or a museum may operate a souvenir shop; those activities are not related to the museum or the hospital. Most of the people working there are not paid; they are all benevolent types of people. One or two could be paid. Now, that would not be a related business, but an exception to a related business. That does not answer your question.

**Senator Laird:** Not exactly.

**Mr. Poissant:** So I do not have an answer to your question.

**Senator Flynn:** The question was raised with regard to municipal taxes in a case which went to the supreme court, in which the appellant was occupying only a very small part of the building and claimed to be exempt from paying municipal

[Traduction]

Il existe une autre formule établissant la moyenne. En d'autres termes, nous ne nous en tiendrons pas strictement aux années comme telles, des organismes pourront étaler la moyenne sur une période.

**Le sénateur Desruisseaux:** Quelle amende devront-ils payer s'ils ne le font pas?

**M. Poissant:** J'en discuterai à la fin. J'ai l'habitude de terminer mes remarques par la question des amendes.

Les organismes de charité canadiens légalement constitués le 31 décembre 1976 seront réputés enregistrés. En d'autres termes, ceux qui sont maintenant enregistrés le seront automatiquement. Ils n'auront pas à soumettre une nouvelle demande.

Ces organismes peuvent avoir des activités commerciales complémentaires, ce qui n'est pas le cas des fondations privées. Pas le passé, on a beaucoup critiqué les organismes de charité qui avaient des activités étrangères à leurs fins normales. Parfois, elles faisaient même concurrence à certaines entreprises commerciales qui devaient payer des taxes. Je connais des cas, que je n'identifierai pas ici, où des institutions où des entreprises exploitées par des organismes de charité effectuaient des opérations manufacturières, qui puisqu'elles appartenaient à des organismes de charité, étaient exemptées du paiement des impôts et pouvaient concurrencer avantageusement les entreprises commerciales qui devaient payer des taxes. Désormais, elles ne seront plus autorisées à le faire, on ne permet maintenant d'avoir d'autres activités que si elles sont vraiment reliées à leurs activités charitables.

**Le sénateur Laird:** Prenons l'exemple précis, d'un organisme de charité qui dispose d'un immeuble; n'ayant pas besoin de tout l'immeuble, il loue la partie inutilisée et en retire un loyer. Cela constitue-t-il une activité commerciale complémentaire?

**M. Poissant:** Comme l'expression «activité commerciale complémentaire» n'est pas clairement définie dans le paragraphe 149(1), il est impossible, à ce stade, de répondre à cette question. J'imagine que si les revenus de loyer étaient importants au point de constituer une utilisation disproportionnée de l'immeuble, cette organisme devrait probablement se débarrasser de cette propriété. Je n'en suis pas certain. Je répète que l'activité commerciale complémentaire n'est pas bien définie, le projet de loi ne mentionne qu'«une activité commerciale étrangère aux fins de l'organisme de charité» pourvu que la majorité des employés soient bénévoles. Ainsi, un hôpital pourrait exploiter une cafétéria et un musée, un magasin de souvenirs sans que ces activités ne soient directement reliées à leur exploitation. La plupart des employés ne seraient pas payés, ils y travailleraient à titre bénévole. Un ou deux seulement pourraient être payés. Effectivement, il ne s'agirait pas d'une activité commerciale complémentaire, mais d'une exception. Cela ne répond pas à votre question.

**Le sénateur Laird:** Pas exactement.

**M. Poissant:** En, conséquence, je ne peux répondre à votre question.

**Le sénateur Flynn:** La question soulevée se rapporte à une affaire qui été présentée devant la Cour suprême dans laquelle le demandeur n'occupait qu'une très faible partie de l'immeuble et soutenait qu'il n'était pas assujéti à la taxe municipale.

[Text]

taxes. If my memory serves me correctly, the supreme court said no, only that part occupied would be exempted.

**Mr. Poissant:** That is not exactly the question that was asked.

**Senator Flynn:** But I mean it is disproportionate in this case.

**Mr. Poissant:** No doubt there would be a fair amount of questions, especially in 1977, as to what is a related business.

**Senator Lang:** Can the monks, or the holy fathers making cheese qualify?

**Mr. Poissant:** Yes, the Oka chesse business. One could say that all profits are for the activities of the monks, who are not receiving any salary. At the same time, they are competing with those manufacturers in a commercial line. There would be much room for argument as to what is related. I would think that the Oka cheese production is not related to the activities of the society.

**Mr. Gillespie:** I would expect that fairly soon we would see some interpretation bulletins from the department explaining this.

**Senator Laird:** Yes, but is this problem susceptible to legislative treatment, because it would be very difficult to legislate that with any real definitiveness.

**Mr. Poissant:** Yes, I would say that every case would be studied on its own. I know of specific cases in which it is apparent that this is being used as an abuse. Definitely it is a wide coverage and it goes beyond the charitable activities. That is the reason for this amendment. A private foundation is defined; it says that private foundations cannot carry on any business related at all. Now, the income affected; they will have to spend the following two figures, 90 per cent of the income from qualified investment, plus the greater of 90 per cent of any qualified investment income, or 5 per cent of the fair market value of investment. That is plugging a loophole.

Private foundations were using this, their private foundation being what it was, formed by one individual who could have transferred a large amount of funds which were not taxable, so all the income generated in that fund was not taxable. However, could a man take a mortgage on his property with those funds? There is nothing to stop him doing that. So his money was going to private foundation and used to take a mortgage on his private residence, for instance, with no interest payable. So you can see that this was a gimmick used by private foundations, which will now be stopped. They will at least have to distribute those funds.

[Traduction]

Si j'ai bonne mémoire, la Cour suprême a rejeté sa requête et a déclaré que seule la partie occupée de l'immeuble serait exemptée de la taxe municipale.

**M. Poissant:** cet exemple ne correspond pas exactement à la question que j'ai posée.

**Le sénateur Flynn:** Je constate toutefois qu'il y a disproportion dans cette affaire.

**M. Poissant:** Il ne fait aucun doute que cette question de la définition de l'activité complémentaire soulèvera bon nombre de questions, particulièrement en 1977.

**Le sénateur Lang:** Les moines ou les révérends pères qui fabriquent du fromage sont-ils visés par cette définition?

**M. Poissant:** Oui, la fabrication du fromage Oka. On pourrait prétendre que tous les profits vont au financement des activités des moines, qui ne reçoivent aucun salaire. Toutefois, il faut admettre que ces derniers font en même temps concurrence aux autres manufacturiers qui exploitent ce commerce. Les opinions pourraient être assez partagées sur la définition de ce qui est complémentaire. Je serais porté à croire que la fabrication du fromage n'est pas reliée aux activités de cette société.

**M. Gillespie:** J'espère que le ministère publiera bientôt des bulletins d'interprétation pour expliciter cette définition.

**Le sénateur Laird:** Oui, mais ce problème peut-il donner lieu à une interprétation juridique, car il serait très difficile de formuler une loi qui serait vraiment définitive.

**M. Poissant:** Oui, je suis d'avis que chaque cas devrait être étudié individuellement. Je connais des cas précis où il est évident que cette pratique a été abusive. De toute évidence, il s'agit là d'un sujet très vaste et qui s'étend bien au-delà des activités charitables. Voilà le pourquoi de cet amendement. Ce projet de loi définit la fondation privée; il stipule que cette dernière ne peut exercer d'activités commerciales complémentaires. Maintenant concernant à la question de leurs revenus; ces fondations privées devront dépenser les deux suivants: 90 p. 100 de leurs revenus provenant des placements admissibles et le montant le plus élevé des deux sommes représentant 5 p. 100 de la valeur marchande de leurs immobilisations ou 90 p. 100 des revenus provenant des placement admissibles. Voilà qui élimine un échappatoire.

La fondation privée fonctionnait selon le critère suivant: étant ce qu'elle était, la fondation privée était souvent formée d'un individu qui transférait une proportion considérable de ses revenus non imposables, de sorte que tous les revenus provenant de ce fonds n'étaient pas taxables. Toutefois, cela permettait-il à cet individu d'utiliser ces fonds pour prendre une hypothèque sur sa propriété? Rien ne l'en empêchait. En conséquence, son revenu était investi dans la fondation privée et réutilisé pour prendre une hypothèque sur sa propre résidence, et ce, sans intérêt. Vous pouvez donc constater que cela constituait une manœuvre que pratiquaient les fondations privées, qui, désormais, ne pourrait plus être utilisée. Les fondations privées devront, du moins, redistribuer ces fonds.



*[Text]*

But let us say they do not have qualified investment income so they do not have income; if they do not have any qualified income they will at least have to disburse 5 per cent of the capital. That is what it amounts to. So, from then on the private foundation, if it does not generate any funds as in my example, 5 per cent of the mortgage invested in that personal residence will have to be paid yearly to charitable activities. In other words, it calls for a minimum income of 5 per cent, which is still low.

There is a phasing-in program here, that in 1977 only 3 per cent of that figure rather than 5 per cent, will apply; in 1978, 4 per cent will apply; and in 1979, 5 per cent will apply. From then on private foundations will have to give at least 5 per cent of their income.

**Senator Molson:** That 5 per cent on fair market value is not really equitable, because fair market value really should not be the test. There are many commons stocks, for example, that might be held in a foundation which in a time of prosperity zoom up and they are not paying 5 per cent. Do you mean the foundation will have to dump those out and so on?

**Mr. Poissant:** They will; it is nice and easy to say 5 per cent, but if they do not have the cash, they will have to do that.

**Senator Molson:** They will have to, because if they are not allowed to accumulate, they would not have the cash and therefore will have to throw that out. So, possibly the whole background of that foundation will be negated and destroyed. If it were 5 per cent of the cost value of those investments, it would be perfectly reasonable, because then you could say they should not have paid that.

**Mr. Poissant:** We should remember, Senator Molson, that 5 per cent on the cost may also hurt. If that cost at the time of the transfer was \$100,000 and it is only worth now \$50,000, based on that formula they would still have to give \$5,000 to charity, whereas they are asking now that they give only 5 per cent of \$50,000.

**Senator Molson:** That is a chance that would have to be taken. I agree with that, but it would be very unusual to invest in a security which would yield 3 per cent or thereabouts.

**Senator Beaubien:** But, Senator Molson, if you are paying . . .

**Senator Molson:** No; it does not let you off the hook. It is "greater of."

**Mr. Poissant:** No; it is this "plus the greater of" those two, so they want a minimum of 5 per cent. Mind you, Senator Molson, I agree with you, but this is to plug abuses where there is no income at all and it was used for their own personal benefit.

**Senator Molson:** I know that plugging abuses is quite right; I agree with that, thoroughly, but you plug more than an abuse. It could be 5 per cent of the cost value.

*[Traduction]*

Mais disons qu'elles n'ont pas de revenu de placement admissible; elles n'ont donc pas de revenu; et si elles n'ont pas de revenu admissible, elles devront à tout le moins payer 5 p. 100 du capital. Voilà. Donc, la fondation privée devra, si elle ne produit pas de fonds comme c'est le cas dans l'exemple que j'ai donné, affecter aux activités de bienfaisance 5 p. 100 de l'hypothèque investie dans cette résidence privée. Autrement dit, il faut un revenu minimal de 5 p. 100, ce qui est encore faible.

Nous avons ici un programme transitoire, qui fait qu'en 1977, seulement 3 p. 100 de ce chiffre s'appliquera, plutôt que 5 p. 100; qu'en 1978, 4 p. 100 s'appliquera; et qu'en 1979, ce sera 5 p. 100. Les fondations privées devront alors verser au moins 5 p. 100 de leur revenu.

**Le sénateur Molson:** Ce 5 p. 100 sur la juste valeur marchande n'est pas vraiment équitable, parce que la juste valeur marchande ne devrait pas véritablement servir de base. Une fondation, par exemple, peut détenir beaucoup d'actions ordinaires qui, en période de prospérité, montent en flèche; mais elle ne paye pas ces 5 p. 100. Voulez-vous dire qu'elle devra s'en débarrasser, etc.?

**M. Poissant:** Oui; c'est facile de dire 5 p. 100, mais si elle n'a pas d'argent comptant, c'est ce qu'elle devra faire.

**Le sénateur Molson:** Les fondations devront agir ainsi, parce que si elles ne sont pas autorisées à accumuler, elles n'auront pas l'argent comptant et devront en conséquence se débarrasser de ces éléments. Éventuellement, donc, le fondement de cette fondation sera sapé et détruit. Si c'était 5 p. 100 du prix de ces investissements, ce serait parfaitement raisonnable, parce qu'alors on pourrait dire qu'elle n'a pas à payer.

**M. Poissant:** Il ne faut pas oublier, sénateur Molson, que 5 p. 100 du prix peut également faire mal. Si ce prix au moment du transfert était de \$100,000 et qu'il est seulement de \$50,000 aujourd'hui, elles auraient encore, en fonction de cette formule, à donner \$5,000 aux œuvres de charité alors que maintenant on leur demande simplement de donner 5 p. 100 de \$50,000.

**Le sénateur Molson:** C'est un risque à prendre. Je suis d'accord, mais il serait tout à fait inusité d'investir dans une obligation qui rapporterait 3 p. 100, ou à peu près.

**Le sénateur Beaubien:** Mais, sénateur Molson, si vous payez . . .

**Le sénateur Molson:** Non; cela ne règle pas tous les problèmes. C'est le «plus élevé des montants.»

**M. Poissant:** Non, c'est, «plus le plus élevé des montants», de sorte qu'on a un minimum de 5 p. 100. Attention, sénateur Molson, je suis d'accord avec vous, mais c'est afin d'empêcher les abus des fondations qui, sans aucun revenu, utilisaient cela pour leurs propres intérêts.

**Le sénateur Molson:** Je sais qu'il est tout à fait correct d'empêcher les abus; j'en suis d'accord profondément, mais vous faites plus qu'empêcher un abus. Ce pourrait être 5 p. 100 du prix.

## [Text]

**Mr. Gillespie:** Perhaps to meet Senator Molson's objection it could be amended to apply to the lesser of fair market value or cost.

**Mr. Poissant:** Yes, that would be a good suggestion.

**Senator Molson:** Or there could be an established history of that foundation, that it was somehow qualified. In other words, an organization that has been operating for ten years and has paid out over 90 per cent of its income is certainly not cheating on the basis we are discussing. It is not using loopholes.

**Mr. Poissant:** No, you are quite right.

**Senator Molson:** So that would qualify by showing it was the amount for a number of years. It would be something else, but I know instances in which it can actually not be called a hardship, but can work against the purpose and the history of established foundations in some cases.

**Mr. Poissant:** Yes, and along the lines of what you say, I think there should be an averaging also. Let us say that for one year there is no income, for one reason or another but, as you say, historically there has been income which has been distributed, I think the recent past history should be considered and there should be some averaging.

**Senator Macnaughton:** But does the minister not have some reserved powers in such cases?

**Mr. Poissant:** He has and as we will see later he may revoke the plan, but that does not mean he will revoke it automatically.

**Senator Macnaughton:** Or delay the payment of the 5 per cent.

**Mr. Poissant:** Yes. He has an extra year in the case of a private fund.

**Senator Molson:** It does not change the rate.

**Mr. Poissant:** No, it does not.

**Senator Molson:** It does not let the minister have any discretion.

**Mr. Poissant:** You are right.

**Senator Lang:** What are qualified investments? You mean they are blue chips which accumulate?

**Mr. Poissant:** Yes. They are listed here. What is a private foundation? It is a foundation which has not acquired any control of a public corporation and did not incur any debts except debts for operating purposes. By "control" of a company, it excludes what is acquired by way of gift. If you have been given control of a company by way of shares, a gift, that is not acquisition of control.

What is a public foundation? A public foundation, first, may carry on a related business, like the hospital that we were talking about earlier. It must distribute 80 per cent of the gross fund receipts.

## [Traduction]

**M. Gillespie:** Peut-être que pour répondre à l'objection du sénateur Molson, cela pourrait être modifié pour s'appliquer au moindre des montants de la juste valeur marchande ou du prix.

**M. Poissant:** Oui, ce serait une bonne idée.

**Le sénateur Molson:** Ou il pourrait y avoir des antécédents qui rendraient une fondation admissible. Autrement dit, une organisation qui fonctionne depuis 10 ans et qui a payé plus de 90 p. 100 de son revenu ne fraude certainement pas de la façon dont nous parlons. Elle n'utilise pas d'échappatoire.

**M. Poissant:** Non, vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Molson:** Cela rendrait la fondation admissible en montrant que c'était le montant pour un certain nombre d'années. Ce serait autre chose, mais je connais des cas où cela ne pourrait véritablement lui créer des problèmes et cependant jouer contre les objectifs et l'histoire d'une fondation bien établie.

**M. Poissant:** Oui, et dans le même ordre d'idée, je pense qu'il devrait y avoir également une possibilité d'étalement. Disons que pendant une année, il n'y a pas eu de revenu, pour une raison ou pour une autre, mais comme vous le dites, il y a eu historiquement des revenus qui ont été distribués; je pense que l'histoire récente devrait être considérée et qu'il devrait y avoir étalement.

**Le sénateur Macnaughton:** Mais le ministre n'a-t-il pas des pouvoirs discrétionnaires dans des cas semblables?

**M. Poissant:** En effet, et comme nous verrons plus tard, il peut révoquer le plan, mais cela ne veut pas dire qu'il le fera automatiquement.

**Le sénateur Macnaughton:** Ou retarder le paiement de 5 p. cent.

**M. Poissant:** Oui. Il a droit à une année supplémentaire dans le cas d'un fonds privé.

**Le sénateur Molson:** Cela ne change pas le taux.

**M. Poissant:** En effet.

**Le sénateur Molson:** Et ça ne laisse aucune discrétion au ministre.

**M. Poissant:** Vous avez raison.

**Le sénateur Lang:** Que sont les placements admissibles? Vous voulez dire qu'il s'agit de valeurs de premier ordre qui s'accumulent?

**M. Poissant:** Oui. Ils sont énumérés ici. Qu'est-ce qu'on entend par fondation privée? C'est une fondation qui n'a pas acquis le contrôle d'une corporation publique, et qui n'a pas contracté de dettes, si ce n'est que pour des fins d'exploitation. Le terme «Contrôle» d'une société exclut l'acquisition sous forme de don. Si vous avez obtenu le contrôle d'une société au moyen d'actions, sous forme de don, cela ne constitue pas une acquisition de contrôle.

Qu'est-ce qu'une fondation publique? Une fondation publique peut d'abord exploiter une affaire apparentée, comme c'est le cas de l'hôpital dont nous avons parlé plus tôt. Mais, elle doit distribuer 80 p. 100 des recettes brutes du fonds.



## [Text]

There is a phasing-in system whereby it will only be 50 per cent in 1977, 60 per cent, 70 per cent and 80 per cent in 1980.

**The Chairman:** In determining the 80 per cent, you can take the previous year's figures and calculate on that.

**Mr. Poissant:** Yes. I did not want to go into that calculation. It is a complicated one. You are right, Mr. Chairman, you can take that into account. This is a disbursement in a private foundation. It is different from that of a public one.

**Senator Buckwold:** Perhaps I should mention that I am a director of a public foundation. In my home city of Saskatoon we have started what we call the Saskatoon Foundation, which is soliciting gifts from people, mostly on death, that will be used for charitable purposes. The problem is that we did distribute 90 per cent of the yearly income. When a new foundation is getting established, it becomes a problem, particularly when we now add the provision of "greater than 80 per cent" of the gross funds received. What happens if someone leaves \$100,000 for a foundation and he wants the income to be used in perpetuity to support a children's hospital? You have to pay out 80 per cent of the gross receipts. That is far greater than 90 per cent of the yearly income in a newly established foundation. How are you to meet the terms of the legacy?

**Mr. Poissant:** There is a provision for that. This will not be taken into account on your yearly income.

**Senator Macnaughton:** What is it called—a capital contribution?

**Mr. Poissant:** I would refer you to page 79. At the bottom it says:

but not including

(i) any gift received subject to a trust or direction.

That is your example. These were the powers of the private and public foundation. Regarding definition, new section 149(1) says that a public foundation will be one in which 50 per cent of the directors or members, if it is a trust, will not be related persons. They will be dealing with each other at arm's length. Secondly, 75 per cent or less of the capital has been contributed by one person or a group of related persons.

In other words, if a man contributes 78 per cent to form a trust, it is no longer a public fund. It will fall into the category of a private fund. If it is below 75 per cent, it is a public fund.

The distinction is important, because they do not have the same controlling measures.

Thirdly, it could be a private foundation designated by the minister to be a public foundation.

What is a private foundation? If you have not fulfilled the requirements of the act—let us say you have not expended 80 per cent of your receipted funds—the benefit of the tax exemption may be revoked.

## [Traduction]

Il existe un système d'entrée graduelle en affaires selon lequel cette distribution sera de 50 p. 100 en 1977, 60 p. 100 en 1978, 70 p. 100 en 1979 et enfin 80 p. 100 en 1980. Le revenu annuel est défini...

**Le président:** Pour en arriver au 80 p. 100, vous vous basez sur les chiffres de l'année précédente.

**M. Poissant:** Oui. Je ne vous ai pas parlé du calcul car c'est une affaire très compliquée. Vous avez raison Monsieur le président, vous pouvez vous baser là-dessus. Dans une fondation privée, cela représente un débours. C'est différent pour une fondation publique.

**Le sénateur Buckwold:** Je devrais peut-être mentionner que je suis administrateur d'une fondation publique. Dans ma ville natale, à Saskatoon, nous avons mis sur pied ce que nous appelons la Fondation Saskatoon qui demande aux gens de faire des dons, surtout à leur mort, et ces dons serviront à des œuvres de bienfaisance. Le problème c'est que nous avons distribué 90 p. 100 du revenu annuel. Lorsqu'une nouvelle fondation est créée cela devient problématique surtout lorsque nous devons maintenant ajouter une disposition touchant plus de 80 p. 100 des fonds bruts reçus. Qu'est-ce qui arrive si quelqu'un laisse \$100,000 à une fondation et qu'il exige que le revenu soit utilisé à perpétuité pour financer un hôpital pour enfant? Vous devez distribuer 80 p. 100 des recettes totales, c'est-à-dire plus de 90 p. 100 du revenu annuel d'une nouvelle fondation. Comment allez-vous respecter les termes du testament?

**M. Poissant:** Il existe à cet égard une disposition. On n'en tiendra pas compte dans votre revenu annuel.

**Le sénateur Macnaughton:** Comment appelle-t-on cela, une contribution de capitaux?

**M. Poissant:** J'aimerais vous renvoyer à la page 79. Au bas de la page, on lit ce qui suit:

mais à l'exclusion

(i) d'un don reçu sous réserve d'une fiducie.

C'est là votre exemple. Il s'agissait là des pouvoirs des fondations privées et publiques. Pour ce qui est de la définition, le nouveau paragraphe 149(1) stipule qu'une fondation publique est une fondation dont 50 p. 100 des fiduciaires ou administrateurs, s'il s'agit d'une fiducie, n'ont entre eux aucun lien de parenté. Ils traiteront entre eux de façon officielle. Ensuite, au moins 75 p. 100 du capital a été versé par une personne ou par un groupe de personnes apparentées.

En d'autres termes, si un homme verse 78 p. 100 pour créer une fiducie, il ne s'agit plus d'un fond public. Cela tombera dans la catégorie des fonds privés. S'il contribue moins de 75 p. 100, c'est un fond public.

La distinction est importante, parce qu'ils ne sont pas soumis aux mêmes mesures de contrôle.

Troisièmement, il pourrait s'agir d'une fondation privée désignée par le ministre comme étant une fondation publique.

Qu'est-ce qu'une fondation privée? Si vous n'avez pas satisfait aux exigences de la loi—par exemple, si vous n'avez pas dépensé 80% des fonds reçus—l'admissibilité à l'exemption fiscale peut être révoquée.

## [Text]

Section 168 of the act, as it now stands, says that under subsection 1 there will be notice of the intention by the minister to revoke the tax exemption. Under subsection (2) there is a 30-day minimum, after notice, and the foundation will be revoked on the day it is published in the *Canada Gazette*.

There is some flexibility here. Within 30 days you may appeal to the court and say that you do not believe that the tax exemption should be revoked.

There is a penalty for not observing the law. There is what I call a penalty tax. You take the fair market value of your assets on the day of revocation—I call it the revocation day—and you deduct from that the fair market value of the assets on revocation day that you had transferred within one year to other charities.

You will also deduct any bona fide debts that you have on revocation day. You may have a bank loan of \$50,000. You will deduct that debt. You will also deduct reasonable expenses incurred within one year of the date of revocation. You will deduct those three figures, and that will be the total tax payable.

Finally there is a provision that if a recipient has received an amount, he will be jointly and severally responsible for the tax on the charities, and his tax will be equal to the amount that he received, less any bona fide payment and any reasonable expenses.

Let us say that I am one of the employees of a foundation and I have lost my exempt status. If I receive an extraordinary bonus within that year after revocation, I might be subject to pay tax on that, because I have received \$50,000, I have received nothing by way of bona fide payments, but I have received reasonable expenses. Let us say that the government provides that instead of \$50,000, the reasonable amount should be only \$25,000. You would have received \$50,000 less \$25,000, and you would be responsible personally for the \$25,000. You can see the reason for that. They do not want the fund to be spread after the revocation has occurred.

I thought I had a slide on the question raised by Senator Desruisseaux but I find I do not. But there is an anomaly in this system; it is that foreign charitable organizations may receive, free of tax, interest income from Canada. That is provided for in sub-section 212(14) of the Income Tax Act. They did not amend that provision, and that to me is important. They should have amended that section, because it says that a foreign charitable organization is not taxable on the interest income received from Canada if they would have qualified had they been resident in Canada as charitable organizations. This worked well previously, but because of the new amendment that a charitable organization must now be resident in Canada and incorporated in Canada, that provision should have been carried to section 212(14). Not only is it a condition now that had you been resident in Canada you would have been free of tax, but also if you had been incorporated in Canada. That is to say that with this amendment in the act, foreign organizations that are not incorporated in Canada could not qualify, except that we have to admit that those that are now qualified keep their qualification. It is not a yearly

## [Traduction]

L'article 168 de la Loi, dans sa forme actuelle, stipule qu'en vertu du paragraphe 1, le ministre doit donner avis de son intention de révoquer l'exemption fiscale. Le paragraphe 2 prévoit un minimum de 30 jours après l'avis, et la fondation sera révoquée le jour où l'avis sera publié dans la *Gazette du Canada*.

La Loi est assez souple ici. Dans les 30 jours qui suivent, on peut en appeler à la Cour et dire qu'à votre avis, l'exemption fiscale ne devrait pas être révoquée.

La non-observance de la Loi entraîne une pénalisation. Il y a ce que j'appelle un impôt de pénalisation. On prend la juste valeur marchande de ses avoirs le jour de la révocation—appelons-le ainsi—et l'on en déduit la juste valeur marchande des avoirs le jour de la révocation que l'on a reportée à d'autres œuvres de charité dans un délai d'un an.

On déduit également toutes les dettes réelles que l'on a le jour de la révocation. Si l'on a par exemple un prêt bancaire de 50,000 dollar, il faut le déduire, de même que les dépenses raisonnables qui ont été faites dans l'année qui suit la date de révocation. On déduira ces trois chiffres, et on obtiendra le total de l'impôt à payer.

Enfin, la Loi prévoit que si un récipiendaire a reçu un certain montant, il sera conjointement et solidairement responsable de l'impôt à payer pour les dons de charité, et son impôt équivaldra au montant qu'il a reçu, moins les dépenses réelles et les dépenses raisonnables.

Disons par exemple que je suis employé d'une fondation et que j'ai perdu mon droit à l'exemption. Si je reçois un dividende extra-ordinaire dans l'année qui suit la révocation, je suis susceptible de payer un impôt sur cette somme parce que j'ai reçu \$50,000, et rien sous forme de paiements véritables, mais j'ai reçu des dépenses raisonnables. En supposant que le gouvernement fixe à \$25,000 au lieu de \$50,000, le montant raisonnable, vous auriez reçu \$50,000 moins \$25,000, et vous seriez personnellement responsable de \$25,000. Vous pouvez comprendre pourquoi. Le gouvernement ne veut pas que le fond soit dispersé après la révocation.

Je pensais avoir une diapositive sur la question qu'a posée le sénateur Desruisseaux, mais je me rends compte que je n'en ai pas. Toutefois, ce système présente une faille: les organisations de charité étrangères peuvent recevoir des intérêts non imposables du Canada. Cette disposition n'a pas été modifiée et pour moi, c'est très important. On aurait dû modifier cet article parce qu'il stipule que les intérêts que reçoivent du Canada les organisations de charité étrangères qui seraient exonérées d'impôt si elles étaient établies au Canada à titre d'organisations de charité, ne sont pas imposables. Cette mesure a été satisfaisante par le passé, mais à cause de la nouvelle modification selon laquelle une organisation de charité doit maintenant être établie et constituée au Canada, cette disposition aurait dû être étendue. Pour être exonérées, il est maintenant non seulement nécessaire que les sociétés soient établies au Canada, mais aussi qu'elles soient constituées au Canada. Ce qui veut dire qu'avec cette modification de la Loi, les organisations étrangères qui ne sont pas constituées au Canada ne seraient pas admises, exception faite toutefois pour celles qui sont déjà admises et qui conservent ce droit. Ce n'est pas un



[Text]

qualification. But any new one, unless they amend that section on foreign corporations, might be deprived of keeping interest free of tax in Canada.

**The Chairman:** So you think there is a difference between the capital of the fund in a private foundation when you are calculating the 5 per cent?

**Mr. Poissant:** Yes. This 5 per cent that we spoke about is not going to be on the capital property for your own administration. In other words it is not going to be taken into account if you need a building for your operation or a new desk or any capital assets, in arriving at the 5 per cent calculation.

**The Chairman:** If they are listed securities they would not be included in the calculation.

**Mr. Poissant:** Listed securities because of the formula do not come under the 5 per cent; they come under the 90 per cent on the income.

There are other measures. Unfortunately there is an averaging period. They do not automatically lose the status of exemption under this new amendment. For instance, if in one year you have not expended 80 per cent of your collected funds, because of this kind of averaging provision they will look back over a four-year basis. So it is not on a yearly basis for charitable organizations and public foundations. As to private foundations, the averaging period will be reduced to two years only. In other words they will look at the current year and the previous year.

Mr. Chairman, these are the remarks I have to make, and I am sorry that we have been taken so much time. We have been longer than we wanted to be, but we tried to summarize as much as possible.

**Mr. Gillespie:** I have one or two more points, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, we do not have time today so we will do them another day. I think this is a good time to break off because we have had a pretty steady pounding. There is always next week and we can always pick a suitable time to pick up the bits and pieces that are left over and I can see that there are a number still left.

I expect that we will be meeting next week if the Senate is sitting, but we will know more about that this afternoon. In that case we would sit on Wednesday because we have work to do in connection with the white paper on banking. We may be hearing some witnesses but we will have more information on that in the next day or so. Then we will finish up consideration of the tax bill and if we have time we may start in on Bill C-16, the borrowers and depositors protection bill. So we still have a great deal of work to do.

The committee adjourned.

[Traduction]

droit qui est remis en question chaque année. À moins que ne soit modifié cet article sur les sociétés étrangères, toutes les nouvelles organisations n'auront plus le droit d'être exemptes d'impôt au Canada.

**Le président:** Donc, vous croyez qu'il y a une différence entre le capital du fonds dans une fondation privée, pour le calcul de ce 5%?

**M. Poissant:** Oui, Ces 5% dont nous avons parlé ne porteront pas sur le capital d'immobilisation de votre propre administration. Autrement dit, on ne tiendra pas compte, du fait que vous avez besoin d'un immeuble pour vos activités, ou d'un nouveau bureau, ou de nouvelles valeurs immobilisées, pour arriver à ces 5%.

**Le président:** Les valeurs cotées ne sont pas incluses dans ce calcul.

**M. Poissant:** A cause de cette formule, les valeurs cotées ne sont pas incluses à ces 5%; elles entrent dans le 90% sur le revenu.

Il y a d'autres mesures. Malheureusement, on établit la moyenne sur une certaine période. Elles ne perdent pas automatiquement le droit d'exonération en vertu de cette nouvelle modification. Par exemple, si en une année vous n'avez pas dépensé 80% des fonds recueillis, en vertu de ce type de disposition sur l'établissement de la moyenne, les quatre années précédentes seront soumises à un examen. Donc, cela ne se fait pas annuellement pour les organisations de charité et les fondations publiques. En ce qui concerne les fondations privées, la période d'établissement de la moyenne sera réduite à deux ans seulement. Autrement dit, c'est l'année en cours et l'année précédente qui seront prises en considération.

Monsieur le président, voilà les remarques que je voulais faire, et je m'excuse d'avoir pris autant de temps. Cela a été plus long que nous l'aurions voulu, mais nous avons tenté de résumer autant que possible.

**M. Gillespie:** J'aurais un ou deux autres aspects à souligner, monsieur le président.

**Le président:** Eh bien, nous n'avons pas le temps aujourd'hui, mais nous vous entendrons un autre jour. Je crois que c'est le moment idéal pour terminer les discussions, parce que nous avons travaillé dure et ferme. Il reste toujours la semaine prochaine, et nous pouvons choisir le moment approprié pour parler de tous les aspects qui sont encore en suspens, et je crois qu'il y en a encore plusieurs.

Je m'attends à ce que nous nous réunissions la semaine prochaine, si le Sénat siège, mais nous en saurons plus long cet après-midi. Si tel est le cas, nous siégerions le mercredi, parce que nous avons du travail à faire concernant le Livre blanc sur la législation bancaire. Nous entendrons peut-être quelques témoins, mais nous aurons de plus amples renseignements sur cette question dans un jour ou deux. Nous terminerons ensuite l'étude du bill sur l'impôt et, si nous avons le temps, nous commencerons l'étude du bill C-16, Loi sur la protection des emprunteurs et déposants. Nous avons donc encore beaucoup de travail à faire.

Le Comité suspend ses travaux.







Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, December 1, 1976

Le mercredi 1 décembre 1976

Issue No. 3

Fascicule n° 3

**Second Proceedings on:**  
The White Paper on Canadian  
Banking Legislation

---

**Deuxième fascicule concernant:**

Le Livre Blanc sur la  
législation bancaire canadienne

---



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa West</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 3, 1976.

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the document entitled: “White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation, August, 1976”, tabled in the Senate on Thursday, 21st October, 1976, and the subject-matter of any bill arising therefrom, in advance of such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 3 novembre 1976.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le document intitulé: «Faits saillants du Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, août 1976», déposé au Sénat le jeudi 21 octobre 1976, et la teneur de tout bill ou toute autre question qui s'y rattachent avant qu'un tel bill ou question soient soumis au Sénat, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins dudit examen.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 1, 1976

(4)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

"The White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation."

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Cook, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith and Walker. (11)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Desruisseaux, Molson and Manning. (3)

*In attendance:*

The following members of the advisory staff:

Mr. David W. Scott  
Mr. John F. Lewis  
Mr. C. Albert Poissant

*Witnesses:*

Association of Canadian Financial Corporations:

Mr. H. E. Dynes, Chairman  
Mr. J. D. Johnstone, Member, representing the 3rd Vice-Chairman  
Mr. Carne H. Bray, President

The Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned until 2:15 p.m. this day.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 1 DÉCEMBRE 1976

(4)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

«Le Livre Blanc sur la législation bancaire canadienne.»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Cook, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith et Walker. (11)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Desruisseaux, Molson et Manning. (3)

*Aussi présents:*

Les membres suivants du personnel consultatif:

M. David W. Scott  
M. John F. Lewis  
M. C. Albert Poissant

*Témoins:*

L'Association des compagnies financières canadiennes:

M. H. E. Dynes, président du conseil d'administration.  
M. J. D. Johnstone, membre, représentant le 3<sup>e</sup> vice-président.  
M. Carne H. Bray, président.

Le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 15.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 1, 1976.

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the White Paper on Canadian Banking Legislation.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Our first item of business is to hear the representatives of the Association of Canadian Financial Corporations. Mr. Dynes is the Chairman of the Association of Canadian Financial Corporations and will make the opening statement. Mr. Johnstone is a member, representing the third Vice-Chairman of the association. Mr. Bray, who has been before us on other occasions in a different capacity, but still making a presentation, is the President of this association.

Before I call on Mr. Dynes, I should point out that we intend to sit this afternoon also. You will have noted that we obtained leave last night in the Senate to sit while the Senate is sitting. When we rise this morning I propose to adjourn until 2.15 p.m. Dr. Cohen, the Assistant Deputy Minister of Finance in charge of Tax Policy will be here at 3 o'clock with his chief lieutenant. We will be ready for him and he will be ready for us, so it should be an interesting session, which may take the afternoon. Should we finish early on the White Paper, we may start some phases of the income tax legislation this morning.

We will also be sitting tomorrow morning, but please note—I see smiles on some of your faces—we will sit commencing at 10 o'clock tomorrow morning in order to give the Foreign Affairs Committee a half-hour start on their sitting before we start. Tomorrow morning we will devote ourselves to Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors.

Subject to that, I propose to call on Mr. Dynes to make the opening statement.

**Mr. H. E. Dynes, Chairman, Association of Canadian Financial Corporations:** Thank you, Mr. Chairman. Thank you also for permitting us to appear today before this important committee. May I add that Mr. Bray, who is president of our association, is also the full-time officer of the association. I am also chairman of a company called Traders Group Limited, and Mr. Johnstone is executive vice-president of Canadian Acceptance Corporation Limited. They were one of the pioneers, I might add, in leasing in Canada, and if you require any further clarification of what leasing is, I am sure Mr. Johnstone would be able to deal with that matter in depth.

Since I am more familiar with the English terminology of banking and finance, I will restrict the presentation of my prepared remarks to the English language. I would, however, be prepared to answer questions in French if it is desired by any member of the committee.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 1<sup>er</sup> décembre 1976

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'est réuni ce matin à 9 h 30 pour examiner le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil

**Le président:** En premier lieu nous entendrons les représentants de l'«Association of Canadian Financial Corporations» M. Dynes, président de l'«Association of Canadian Financial Corporations» va maintenant faire la déclaration préliminaire. M. Johnstone représente le troisième vice-président de l'Association. M. Bray, que nous connaissons, et qui a déjà comparu ici même en d'autres circonstances est le président de cette association. Nous l'entendrons par la suite.

Avant d'inviter M. Dynes à prendre la parole, je voudrais signaler que nous nous réunirons également cet après-midi. Vous n'aurez certainement pas manqué de remarquer que nous avons obtenu hier soir la permission de siéger en même temps que le Sénat. Au moment de suspendre la séance, je propose de le faire jusqu'à 14 h 15. M. Cohen, le sous-ministre adjoint des Finances, responsable de la politique en matière fiscale arrivera ici à 15 heures accompagné de son principal collaborateur. Nous nous sommes préparés à sa venue et il a dû en faire autant de son côté, de sorte que les débats devraient être très intéressants et pourraient prendre tout l'après-midi. Cependant, si nous finissons tôt l'étude du Livre blanc, nous pourrions dès ce matin entreprendre l'étude de certaines parties de la loi modifiant le droit fiscal.

Nous siégerons également demain matin; toutefois veuillez noter—je crois apercevoir quelques sourires—que nous commencerons à siéger demain matin à 10 heures pour permettre au Comité des affaires étrangères de nous devancer d'une demi-heure. Demain matin nous nous consacrerons à l'étude du bill C-16 sur la protection des emprunteurs et déposants.

Je propose maintenant de donner la parole à M. Dynes.

**M. H. E. Dynes, Président, Association of Canadian Financial Corporations:** Merci Monsieur le président. Merci aussi de me permettre de témoigner devant cet important comité. Permettez-moi d'ajouter que M. Bray, le président de notre association, est également membre à plein temps du bureau. Quant à moi, j'assume également la direction d'une société qui a pour raison sociale *Traders Group Limited* et M. Johnstone est vice-président exécutif de la *Canadian Acceptance Corporation Limited*. J'ajouterai que ces messieurs sont au Canada des pionniers dans le domaine du crédit-bail et si vous avez des questions à poser à ce sujet, je suis certain que M. Johnstone sera en mesure d'y répondre le plus complètement possible.

Comme je connais mieux la terminologie bancaire et financière en anglais, je présenterai mes remarques en anglais. Néanmoins, il va sans dire que je suis disposé à répondre aux questions en français si certains membres du comité le souhaitent.



## [Text]

**M. Dynes:** Étant donné que je suis de langue anglaise, il est plus aisé pour moi de discuter des domaines financiers et bancaires dans ma langue maternelle. Donc, je présenterai mes remarques en anglais. Toutefois, je m'efforcerai de vous répondre en français, si vous le désirez.

**Le sénateur Laird:** Vous êtes de «La Belle Province»?

**M. Dynes:** Oui, monsieur le sénateur, je suis natif du Québec. The Association of Canadian Financial Corporations is the result of a merger between the Canadian Consumer Loan Association and the Federated Council of Sales Finance Companies. The 35 member companies in ACFC collectively supply about 1.5 million Canadians a year, businesses and individuals, with 12 types of financial services involving the investment of over \$8 billion a year, which funds are obtained predominantly from other Canadian financial institutions and non-financial corporations.

The industry is not homogeneous. Some specialize, while others provide a broad range of credit services. These include: unsecured lending to consumers; lending to consumers on security of chattels; financing of conditional sales contracts between manufacturers and businesses, which we call wholesale, business and business, and retailers and consumers; factoring of accounts receivable; financing of manufacturer-owned finished inventory; capital loans to dealers; commercial mortgage lending; leasing of equipment to businesses; residential first and second mortgage lending; and residential collateral mortgage lending.

Because banks occupy a central position in Canada's system of financial institutions, almost every conceivable change in banking powers and regulations affects the other financial institutions in the system. Many of the proposals in the white paper are fundamental in nature, with far-reaching implications, because of which the members of ACFC are pleased to have this opportunity to offer their comments.

I would refer honourable senators to appendix A, which they have before them, which places the private sector financial intermediaries in Canada in order of size to the end of 1975:

My remarks regarding appendix A are that the table entitled "Private Sector Financial Intermediaries in Canada" is intended to give you a perspective of the array of the various financial institutions serving Canadians. Many of these institutions are specialized by the way they raise their funds, the type of investments they make, or both.

Of the thousands of firms supplying financial services to Canadians, chartered banks are the largest and the least numerous. The 10 banks—there are now 12—hold Canadian dollar assets of \$77.2 billion, or 42 per cent of the total, at the end of 1975. Five banks accounted for 90 per cent of bank assets.

## [Traduction]

**Mr. Bynes:** Since I am more familiar with the English terminology of banking and finance, I will restrict the presentation of my prepared remarks to the English language. I would, however, be prepared to answer in French if it is desired by any member of the Committee.

**Le sénateur Laird:** I believe you are from "La Belle Province"?

**Mr. Dynes:** Yes Senator, I was born in Quebec. *L'Association of Canadian Financial Corporations* est issue de la fusion de la *Canadian Consumer Loan Association* et de la *Federated Council of Sales Finance Companies*. Les 35 compagnies membres de l'ACFC traitent chaque année avec approximativement un million et demi de Canadiens, qu'il s'agisse d'entreprises, ou des particuliers, par la prestation de 12 types différents de services financiers; dont leurs investissements se montent à plus de 8 milliards par année et proviennent d'autres institutions financières canadiennes et d'institutions différentes.

Le monde de l'industrie est loin d'être homogène. Certaines industries sont spécialisées alors que d'autres offrent une gamme étendue de services financiers. Parmi ceux-ci, on trouve les prêts à découvert aux particuliers, les prêts garantis par les biens meubles, le financement des contrats de ventes sous conditions entre les fabricants et les entreprises que nous appelons contrats de gros entre les différentes compagnies, entre les détaillants et les consommateurs, la factorisation des dettes actives, le financement des stocks appartenant aux fabricants, des prêts de capitaux aux intermédiaires, des prêts hypothécaires commerciaux, le crédit bail à l'industrie, les prêts hypothécaires de première ou de deuxième main pour l'achat d'immeubles et des prêts hypothécaires immobiliers subsidiaires.

Étant donné que les banques jouent un rôle important dans le système des institutions financières au Canada, tout changement ou toute nouvelle réglementation ne manquera pas d'influencer les autres institutions financières. La plupart des dispositions contenues au livre blanc sont de nature fondamentale et susceptibles d'avoir des répercussions à long terme; c'est la raison pour laquelle les membres de l'ACFC sont heureux de profiter de cette occasion pour faire part de leur point de vue.

Je demanderai maintenant aux honorables sénateurs de prendre l'appendice A se trouvant devant eux, et qui leur donne une ventilation relative des intermédiaires financiers du secteur privé au Canada, à la fin de l'année 1975.

Les remarques que je vais faire en ce qui concerne l'appendice A ont trait au tableau des intermédiaires financiers du secteur privé au Canada qui vous donne une perspective des différents types d'institutions financières au Canada. Beaucoup d'entre elles sont spécialisées selon la façon dont elles se procurent leurs fonds, leur type d'investissement ou les deux.

Parmi les multiples compagnies qui assurent des services financiers à la population ce sont les banques à charte qui sont les plus importantes et aussi les moins nombreuses. Les 10 banques—il y en a maintenant 12—détiennent des avoirs qui se montaient fin 1975 à 77.2 milliards de dollars soit 42 p. 100. du total. Cinq banques disposent de 90 p. 100 des avoirs bancaires.

## APPENDIX "A"

PRIVATE SECTOR FINANCIAL INTERMEDIARIES IN CANADA  
in order of size, end of 1975

	Cdn \$ Assets* (\$ billion)	Per Cent of Total	Number of Firms	2-Year Growth (\$ billion)
1. Chartered banks**	77.2	41.7	10	20.7
2. Life insurance companies	22.7	12.3	est. 100	4.0
3. Pension funds	20.6	11.1	est. 1,000	4.6
4. Credit unions	15.4	8.3	est. 1,000's	5.0
5. Trust companies	14.6	7.9	est. 100	4.1
6. Finance and leasing corporations	11.1	6.0	est. 100	2.6
7. Mortgage/investment trust companies	9.1	4.9	est. 100	2.6
8. Investment dealers and mutual funds	7.2	3.9	est. 100	0.8
9. Property and casualty insurance	5.6	3.0	est. 100	1.2
10. Quebec savings banks and fraternal benefits societies	1.6	0.8	few	0.2
TOTAL:	185.0	100.0	—	45.8

\*For non-banks, a fractional amount of foreign assets may be included.

\*\*Total chartered bank assets, including foreign assets, were \$108.4 billion—up \$28.6 billion from January 1974.

Sources: Statistics Canada, *Financial Institutions*, Cat. No. 61-006;  
Statistics Canada, *Financial Flow Accounts*, Cat. No. 13-002; and  
Bank of Canada, *Review*.

## APPENDICE «A»

INTERMÉDIAIRES FINANCIERS DU SECTEUR PRIVÉ AU CANADA  
Par ordre d'importance à la fin de 1975

	Actif en \$ (en milliards \$)*	% du total	Nombre de compagnies	Croissance bi-annuelle (en milliards \$)
1. Banques à charte**	77.2	41.7	10	20.7
2. Compagnies d'assurances-vie	22.7	12.3	env. 100	4.0
3. Fonds de pension	20.6	11.1	env. 1000	4.6
4. Caisses populaires	15.4	8.3	+1000	5.0
5. Compagnies fiduciaires	14.6	7.9	env. 100	4.1
6. Sociétés de crédit-bail	11.1	6.0	env. 100	2.6
7. Société d'investissements fiduciaires et hypothécaire	9.1	4.9	env. 100	2.6
8. Intermédiaires dans les investissements et fonds mutuels	7.2	3.9	env. 100	0.8
9. Assurances immobilière et accident	5.6	3.0	env. 100	1.2
10. Banque d'épargne du Québec et sociétés d'entraide fraternelle	1.6	0.8	minime	0.2
TOTAL	185	100	—	45.8

\*Pour les institutions autres que les institutions bancaires, on peut inclure un montant fractionnel des avoirs à l'étrangers.

\*\*Les totaux des avoirs pour les banques à charte, y compris les avoirs étrangers, se montaient à 108.4 milliards dont 28.6 milliards depuis janvier 1974.

Sources: Statistique Canada, *Institutions financières*, n° de cat. 61-006;  
Statistique Canada, *Financial Flow Accounts*, n° de cat. 13002, et  
Banque du Canada, *Review*.



## [Text]

Not only are banks the most concentrated and dominant financial institutions in Canada, they are also one of the fastest growing: bank assets totalled less than \$34 billion at the beginning of 1971—only 44 per cent of their holdings five years later. In absolute terms, the growth of banks during the last two years has almost equalled the life growth of all life insurance companies—the second largest financial institution in Canada. In 1974 alone, the absolute growth of banks equalled the life growth of all trust companies, or all credit unions, which are, with the banks, the fastest growing financial institutions in Canada since the beginning of 1971.

Not shown is the fact that banks have added \$8 billion in Canadian assets in the first eight months of this year, and another \$11 billion in foreign assets.

The central question, we believe, to be asked about the forthcoming Bank Act revisions is "How big should banks become?"

It is our view that specialized financial institutions have been, and will be important in a developing Canada to satisfy the wide-ranging and continually emerging demands of Canadians for specialized financial services. Any proposal that would adversely affect the specialized financial institutions in the spectrum of financial institutions that comprises Canada's financial system, to the advantage of banks, which already occupy the largest space in that spectrum and which is already the most concentrated industry in the spectrum, might be expected to adversely affect Canadians in the long run.

We unhesitatingly support the stated central thrust of the white paper on Canadian banking legislation to produce a more competitive financial services market for Canadians. However, we are convinced that the proposals advanced to achieve that objective will be counter-productive to the ultimate detriment of Canadians and the banks.

Increasing competition among banks is not the same as increasing competition in the whole spectrum of financial institutions that serve Canadians. We conclude that the objective of increasing competition in the total financial services market has been subordinated to the lesser objective of increasing the number of banks.

The white paper does not intend to be a comprehensive review of all financial institutions in Canada. The basis for proposing banking legislation only is that the Porter Royal Commission reported on the broader issues of the complete array of financial institutions in Canada so competently that the 1964 report need not be updated.

Full-payout, financial leasing was practically unknown in Canada at the time of the Porter Commission, and therefore, the commission did not even consider leasing by banks. However, the commission did consider the principle of long-term investments by banks in reference to mortgages. Mortgages

## [Traduction]

En plus d'être les institutions financières les plus importantes et concentrées au Canada, les banques sont celles dont la croissance est la plus rapide. Ainsi au début de 1971 les avoirs bancaires se montaient à moins de 34 milliards, soit 44 p. 100 de leurs avoirs cinq années plus tard. En termes absolus, pendant les deux dernières années, la croissance bancaire a presque égalé la croissance globale de toutes les compagnies d'assurance-vie—qui, en importance représentent la deuxième institution financière au Canada. Rien qu'en 1974, la croissance absolue des banques a égalé la croissance globale de toutes les compagnies fiduciaires ou de toutes les caisses d'épargne et de crédit qui, avec les banques, sont depuis 1971 les institutions financières dont la croissance a été la plus rapide.

Le tableau n'indique pas le fait que les banques ont ajouté 8 milliards à leurs actifs canadiens au cours des huit premiers mois de cette année ainsi que 11 milliards en avoir à l'étranger.

La question cruciale qu'il conviendra de se poser lorsqu'on entreprendra la révision de la Loi sur les banques sera: «Jusqu'à quel point doit-on laisser les banques grossir?»

A notre avis, les institutions financières spécialisées ont, par le passé, joué un rôle important et continueront à le jouer dans un Canada en plein essor, pour répondre aux besoins très diversifiés et sans cesse nouveaux des Canadiens au chapitre des services financiers spécialisés. A la longue, les Canadiens seraient pénalisés par des recommandations qui défavoriseraient les institutions financières spécialisées au sein de l'ensemble formant le système financier du Canada au profit des banques qui occupent déjà la plus grande place dans la gamme de ces institutions et en constituent déjà l'industrie la plus concentrée.

Nous appuyons sans aucune hésitation le principe central des propositions formulées dans le Livre blanc sur la révision de la législation bancaire canadienne, visant à promouvoir un marché de services financiers plus concurrentiel au service des Canadiens. Nous sommes néanmoins persuadés que les propositions faites à cette fin amèneront des résultats négatifs, au détriment éventuel des Canadiens et des banques.

Accroître la compétitivité entre les banques n'est pas synonyme d'accroissement de la compétitivité dans toute la gamme des institutions financières au service des Canadiens. En fin de compte, nous constatons que l'objectif qui était d'accroître la concurrence au sein de l'ensemble du marché des services financiers, a été subordonné à un objectif de moindre importance qui consiste à accroître le nombre des banques.

Le Livre blanc ne prétend pas examiner à fond toutes les institutions financières du Canada. Si l'on y trouve des propositions ayant trait uniquement à des mesures législatives bancaires, cela est dû à la perfection avec laquelle la Commission royale Porter a étudié les problèmes généraux touchant à la gamme complète des institutions financières au Canada, de sorte que ce rapport de 1964 n'a pas besoin d'être remis à jour.

Le crédit-bail financier à remboursement intégral était pratiquement inconnu au Canada à l'époque de la Commission Porter, et c'est pourquoi celle-ci n'a même pas envisagé que les banques puissent en faire. Néanmoins, elle a examiné le principe d'investissements à long terme consentis par les ban-



*[Text]*

are comparable to leases because the maturity of the investments is comparable. In the case of mortgages, the commission not only considered the concept of whether mortgage lending was appropriate for banks by reason of the relatively long term of the investment, but compromised that principle, in a housing-short Canada, to allow that a bank might be permitted to hold as much as, but not more than, 10 per cent of its selected liabilities in mortgages.

Now, not only does the white paper propose that the restriction on mortgage investment by banks be removed, but also that banks be permitted leasing without restriction, even though leasing on average is longer term than mortgages. Thus a cardinal rule of prudent banking is violated, that is, the matching of the quantum of assets and liabilities by maturities as endorsed by the commission.

Nor are the consequences of the proposals traced through to measure their short and long term impact on non-bank financial institutions which already occupy these fields.

It is conceivable that, in the short run, Canadians would receive price advantages by allowing banks into these fields. But after the hundreds of trust companies, mortgage loan companies, and leasing companies have had their competitive positions weakened thereby, what steps do authorities see being taken to sustain that advantage for Canadians over the long run? Will it be after the harm has been done that the need for vigorous competition from specialized non-bank financial institutions will be recognized?

The white paper raises the argument that banks now have less than the permitted 10 per cent ceiling in mortgages. That is the record to date. We also note that the period under review has been one during which interest rates were rising.

Is it reasonable to assume that, should interest rates be expected to fall to more normal levels, the banks will exercise their overwhelming lending ability to lend at the higher market rate so as to preserve those rates in their portfolios after market rates fall? In those circumstances, how will trust companies and mortgage loan companies, with longer term liabilities and structurally higher cost of money, compete with the giant banks?

Do not the same questions also apply to leases and non-bank lessors?

Ecologists put our point this way: "It is difficult to change but one thing." The consequences of these proposals regarding mortgages and full-payout lease financing will inevitably lead to even greater concentration of the financial system in banks generally and in the five largest banks specifically. How will this broaden competition in the market?

*[Traduction]*

ques et touchant aux hypothèques. Une hypothèque est comparable à un loyer, puisque l'échéance des investissements est comparable. Dans le cas des hypothèques, la Commission ne s'est pas seulement demandé si les prêts hypothécaires étaient adaptés aux banques en raison de l'échéance relativement lointaine de l'investissement, mais elle a trouvé un compromis à ce principe dans un Canada à court de logements, permettant à une banque d'avoir un passif de 10 p. 100 mais pas plus, en hypothèques.

Or, non seulement le Livre blanc propose-t-il d'écarter les restrictions imposées aux banques dans le domaine des investissements hypothécaires, mais il propose aussi que les banques puissent, sans aucune restriction, gérer des crédits-bails financiers bien que l'échéance de ces dernières transactions soient, en moyenne, plus lointaines encore que celles des hypothèques. Ainsi, on viole une des règles fondamentales d'une gestion bancaire prudente, tel approuvée par la Commission, à savoir l'équilibre à maintenir entre la quantité des avoirs et le passif lié à des échéances.

Le Livre blanc n'analyse pas non plus les répercussions des propositions à court ou à long terme sur les institutions financières non bancaires qui occupent déjà ces secteurs particuliers.

À court terme, il n'est pas impensable que, si l'on permettait aux banques d'envahir ce secteur les Canadiens en retireraient des avantages du point de vue des prix. Même après avoir ainsi affaibli la position des centaines de sociétés de fiducie, de prêts hypothécaires ou de crédits-bails, quelles mesures prendra-t-on, d'après les autorités, pour que les Canadiens puissent en bénéficier à long terme? Faudra-t-il attendre que les choses se gâtent pour que l'on reconnaisse le besoin d'une concurrence vigoureuse de la part des institutions financières non bancaires?

Le Livre blanc soulève l'objection que les banques n'ont pas actuellement atteint le plafond permis de 10 p. 100 en hypothèques. Jusqu'à ce jour, il s'agit là d'un record. Nous notons aussi que la période étudiée a été marquée par une hausse des taux d'intérêt.

Pouvons-nous raisonnablement supposer qu'en cas de chute des taux d'intérêt à un niveau plus normal, les banques feront plein usage de leurs énormes capacités de prêter, et qu'elles le feront au taux le plus élevé du marché pour conserver ainsi ces taux dans leur portefeuille jusqu'au moment où les taux du marché tomberont? En de telles circonstances, comment les sociétés de fiducie ou de prêts hypothécaires, dont les engagements sont à plus long terme et pour qui, en vertu de leurs structures, l'argent coûte plus cher, pourront-elles faire concurrence aux banques géantes?

Ne pourrait-on pas soulever les mêmes questions au sujet du crédit-bail et des institutions non bancaires qui s'y livrent.

En termes d'écologie notre position pourrait s'énoncer ainsi: «Il est difficile de ne changer qu'une seule chose». Les répercussions des propositions concernant les hypothèques et le crédit-bail à remboursement intégral nous conduirons inévitablement à une concentration encore plus grande du système financier aux mains des banques en général et des cinq plus

[Text]

If the objective is to increase competition in the financial services markets, would it not be preferable to strengthen the positions of non-bank financial institutions, rather than weaken them, and thus call for an increased role for insurance companies, pension funds, trust companies, mortgage companies, and finance companies?

"Full-payout leasing" and "residual leasing" are mutually exclusive terms. As the white paper defines it, full-payout leasing means that the lessor obtains "... full compensation from the rental revenues and will not be dependent on a residual value of the equipment for its profit ... " For some unexplained reason, the white paper continues that sentence by adding: "... except to an amount not exceeding 20 per cent of the acquisition cost of the property to the lessor." Is it a natural activity of banks to invest \$1,000 and receive in payment \$800 in cash and the balance in used goods?

**Senator Laird:** Mr. Dynes, may I interrupt you at that point?

**Mr. Dynes:** You certainly may, senator.

**Senator Laird:** With regard to membership in your association, what is your normal practice with regard to full payout leasing or residual leasing?

**Mr. Dynes:** I will read you my next statement, and then hand the question over to Mr. Johnstone, who is the most experienced in leasing of those here today.

**The Chairman:** Before you do that, I think there is a general question on the residual value. You gave an illustration that if there is a leasing arrangement with the bank for \$800 in respect of an asset the acquisition cost of which was \$1,000, you assume that that is the way in which the bank will operate. Why do you assume that? Why can you not assume that if the cost of acquisition is \$1,000 the leasing arrangement will be based on \$1,000? They do not have to take the residual value.

**Mr. Dynes:** That is a good question, sir, and I would hope that they would not either. Actually, we could cover that by asking Mr. Johnstone to elaborate, but we are commenting on the white paper and we are suggesting that that door should not even be left open.

**The Chairman:** But there is nothing in the white paper which says that the banks must make use of the residual value. What it means is that if they take the full acquisition cost as the amount of money covered by the lease, if they repossess or in some way acquire that asset, they cannot depreciate, or they cannot take capital cost allowances, beyond the cost of acquisition.

**Mr. Dynes:** Perhaps Mr. Johnstone could handle that.

**Mr. J. D. Johnstone, Member, Association of Canadian Financial Corporations:** Mr. Chairman, when you relate leas-

[Traduction]

importantes banques en particulier. Comment une telle situation peut-elle élargir le cadre de la concurrence sur le marché?

S'il s'agit d'accroître la concurrence sur les marchés des services financiers, ne vaudrait-il pas mieux renforcer la position des institutions financières non bancaires, plutôt que de l'affaiblir, et d'ouvrir ainsi la porte à une influence plus considérable des compagnies d'assurance, des fonds de pension, des sociétés de fiducie, d'hypothèques et de finance?

Consentir des crédits-baux ou recueillir les bénéfices réalisés sur la valeur résiduelle du matériel sont des opérations qui s'excluent mutuellement. D'après la définition du Livre blanc, le crédit-bail à remboursement complet implique que «sa rémunération (du bailleur) devra provenir exclusivement des loyers, sans dépendre des bénéfices réalisés sur la valeur résiduelle du matériel ... ». Pour des motifs inexplicables, le Livre blanc termine cette phrase en ajoutant: «... sauf pour une somme ne dépassant pas 20 pour cent du prix d'acquisition du bien par le bailleur.» Est-il normal avec des banques fassent des transactions consistant à investir \$1,000 et à recevoir un paiement de \$800 comptant et le solde en matériel d'occasion?

**Le sénateur Laird:** Monsieur Dynes, me permettez-vous de vous interrompre?

**M. Dynes:** Je vous en prie, Sénateur.

**Le sénateur Laird:** Au sujet de la possibilité de devenir membre de votre association, qu'est-ce qui se fait couramment à l'égard du crédit-bail à remboursement intégral ou à recouvrement résiduel?

**M. Dynes:** Je vais vous lire la phrase suivante et laisserai ensuite à M. Johnstone le soin de répondre à la question, puisqu'il est, ici, le plus expérimenté en ce domaine.

**Le président:** Avant cela, je pense qu'une question générale se pose à propos de la valeur résiduelle. Dans votre exemple d'une entente de crédit-bail conclue avec une banque pour une valeur de \$800 conclue acquise au coût de \$1,000, vous supposez que la banque va agir de cette façon. Pourquoi? Pourquoi ne supposez-vous pas que si le coût d'acquisition était de \$1,000, l'entente de crédit-bail sera négociée sur une valeur de \$1,000? La banque n'est pas obligée de prendre la valeur résiduelle.

**M. Dynes:** Voilà une bonne question, Monsieur, et je souhaiterais bien également qu'elle ne la prenne pas. Nous pourrions en fait vous répondre en demandant à M. Johnstone de donner des détails, mais nous faisons des observations sur le Livre blanc et, à notre avis, ce dossier devrait être clos.

**Le président:** Mais rien dans le Livre blanc ne dit que les banques doivent se servir de la valeur résiduelle. Ce que l'on veut dire, c'est que si elles prennent le montant global du coût d'acquisition comme montant de recouvrement du crédit-bail, si elles reprennent ou acquièrent de quelque façon cette valeur, elles ne peuvent la déprécier et ne peuvent déduire des coûts en capital pour une valeur supérieure au coût d'acquisition.

**M. Dynes:** M. Johnstone pourrait peut-être traiter de cette question.

**M. J. D. Johnstone, membre, Association des compagnies financières canadiennes:** Monsieur le président, lorsque vous



[Text]

ing to purchasing, if you are talking covering the full acquisition cost plus a rental differential over the term of the lease, and I am assuming that over the term of the lease you will recover your \$1,000 plus rental differential which can be related to an interest, in effect, then, sir, you are not talking leasing at all but are talking purchasing. That would not be a lease by definition under the Income Tax Act, surely. The lessee under those circumstances would have paid the full price of the goods and would be acquiring title for the goods, if there is nothing left at the end.

**The Chairman:** Only such title as he would acquire under the lease; he would not be an owner.

**Mr. Johnstone:** He could acquire no title under the lease other than by way of option. If it is more than a fair market value option, it puts the transaction in question immediately for income tax purposes at least. If the option is other than the fair market value, it could be construed as a transaction of sale. If the lessee in fact over the term of the lease is paying the price of the goods, unless you extend the term of the lease to the full usable life of the equipment, it is a transaction of sale. It is not a transaction of lease at all.

**The Chairman:** But it is a lease that is entered into.

**Mr. Johnstone:** It can be called a lease.

**The Chairman:** And in the form of a lease the lessee covenants and undertakes to pay the rental. Is that not right?

**Mr. Johnstone:** Yes, the lessee contracts to pay monthly rentals over the term agreed upon.

**The Chairman:** There is nothing in the lease, if you read those leases, that defines the lessee as the owner of the asset.

**Mr. Johnstone:** The lessee is not the owner of the asset; nor can the lessee under the terms of the lease become the owner other than at the expiry of the lease term, if he is granted some form of option by which he can acquire title. But if the terms of the lease document are such that the lessee is paying the full value of the equipment plus rental differential over a period of time that is less than the usable life of the leased equipment, I submit, sir, that the transaction is not a transaction of lease at all but is one of sale.

**The Chairman:** That is where we disagree. I think if you enter into a lease it is a lease.

**Mr. Johnstone:** You can call it as you will. The legal rights and remedies, if you call it a lease, are considerably different than if you call it a transaction of sale. If a man is paying for the goods plus an interest charge and he pays 100 per cent plus an interest charge and the usable life of the goods has not expired, it can hardly be construed as a lease.

**The Chairman:** What you are saying is that, with respect to the rental payments in which there would be the profit of the

[Traduction]

comparez location et achat, si vous parlez du coût global d'acquisition plus un loyer différentiel pour la durée du bail, et je suppose qu'à l'expiration du bail, vous récupérez les 1,000 dollars en prenant possession du bien et le loyer payé correspond alors à un intérêt, il n'est dans ce cas plus question de location monsieur, mais bien d'achat. Il ne s'agit certes pas d'une location, si l'on se fie à la définition contenue dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Dans de telles circonstances, le locataire aurait remboursé intégralement le prix des biens et il acquerrait les titres de propriété s'il ne restait en fin de compte plus rien à payer.

**Le président:** Uniquement les titres qui lui seraient accordés en vertu du bail; il ne serait pas propriétaire.

**M. Johnstone:** Le locataire ne pourrait acquérir de titres en vertu du bail que par le biais d'une option. Si l'option mentionne un prix supérieur à la juste valeur marchande, la transaction semblera immédiatement douteuse, du moins aux fins de l'impôt. S'il est fait mention dans l'option d'une valeur autre que la juste valeur marchande, on peut interpréter la transaction comme étant une vente. Si, en fait, pendant la durée du bail, le locataire rembourse le prix total des biens, la transaction constitue une vente à moins que la durée du bail ne corresponde à la limite de la durée utile du matériel. Il ne s'agit en aucune façon d'une transaction de location.

**Le président:** C'est pourtant un bail qui a été signé.

**M. Johnstone:** On peut appeler cela un bail.

**Le président:** Et sur la formule du bail de location, le locataire s'engage à payer pour la location, n'est-ce pas exact?

**M. Johnstone:** En effet, le locataire s'engage par contrat à acquitter les versements mensuels pendant la durée convenue.

**Le président:** A la lecture des baux, absolument rien n'indique que le locataire est le propriétaire des biens et rien ne le définit comme tel.

**M. Johnstone:** Le locataire n'est pas le propriétaire des biens; il ne peut, d'ailleurs en devenir le propriétaire en vertu des conditions du bail, que si, à l'expiration du bail, on lui accorde une certaine option lui permettant d'acquérir les titres. Cependant, si les conditions stipulées dans le document même du bail de location sont telles que le locataire aura remboursé la valeur entière du matériel, en plus d'avoir payé un loyer différentiel, au terme d'une période inférieure à la durée utile du matériel loué, je crois, monsieur, que la transaction n'est pas du tout une transaction de location mais bien une vente.

**Le président:** C'est sur ce point que nous sommes en désaccord. Selon moi, lorsque quelqu'un signe un bail, il ne signe par autre chose.

**M. Johnstone:** Vous pouvez bien lui donner le nom que vous voulez. Les droits et recours légaux sont considérablement différents, si vous persistez à donner à ce contrat le nom de bail, de ceux qui s'appliquent à une vente. Si une personne paie 100 p. 100 de la valeur de certains biens, plus des intérêts, et si la durée d'utilisation de ces biens n'a pas expiré, on peut difficilement dire qu'il s'agit d'un bail.

**Le président:** Vous dites en fait que, en ce qui concerne les paiements de location qui incluraient ses bénéfices, la banque,



[Text]

bank, assuming they were the ones who entered into the contract, the bank under the white paper would be permitted to make the leasing arrangement on a full payout basis. Is that right?

**Mr. Johnstone:** Yes.

**The Chairman:** What does that mean?

**Mr. Johnstone:** That means they will recover their investment, presumably, over the leased term.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Johnstone:** That is the right of the bank under the terms of the white paper.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Johnstone:** The white paper does not say what the position of the lessee is or what the transaction is in so far as the lessee is concerned.

**The Chairman:** But the lease, the document, says what his position is. He has to pay by instalment over the period of the lease.

**Mr. Johnstone:** If he pays by instalment over the period of the lease and he is paying more than what would be construed as a fair rental plus rental differential for the period of time that he has the goods under lease, I would suggest that for income tax purposes he would not be able to expense his rental payments. It would be a transaction of purchase.

**The Chairman:** I said that three or four minutes ago.

**Mr. Johnstone:** Yes. It would be a transaction of purchase in so far as the lessee is concerned unless you relate the term of the lease to the usable life of the equipment.

**The Chairman:** Obviously, you are not going to accept my statement as to what the law is. But I am telling you, and I may have more to say about this later, that if you call something a lease, it is a lease unless on its obvious terms it is not a lease.

**Mr. Johnstone:** I do not disagree with that statement, sir.

**The Chairman:** You do not?

**Mr. Johnstone:** No, I do not. I suggest that the consequences of the document, vis-à-vis the lessor-lessee, can be quite different depending on the structuring, regardless of what you call the transaction.

**The Chairman:** Then you are ignoring the fact that the white paper would permit a bank to base its lease on a full payout basis.

**Mr. Johnstone:** Then, in effect, the law is being changed for the banks, if the white paper is proposing that. It would give the banks a different position from that available to all other lessors. The treatment then to be afforded to the banks is to be different from that given to any other lessor.

[Traduction]

à supposer qu'elle soit partie au contrat, serait autorisée, en vertu du Livre blanc, à prendre des dispositions de location visant un remboursement intégral de l'investissement. Est-ce exact?

**M. Johnstone:** Oui.

**Le président:** Qu'est-ce que cela signifie?

**M. Johnstone:** Cela signifie que la banque recouvrera son investissement, probablement au cours de la période de location.

**Le président:** Très juste.

**M. Johnstone:** La banque peut se prévaloir de ce droit en vertu du Livre blanc.

**Le président:** En effet.

**M. Johnstone:** Le Livre blanc ne dit pas quelle est la situation du locataire ou la nature de la transaction, en ce qui le concerne.

**Le président:** Mais le bail lui-même, le document, fait bien état de cette situation. Il doit payer par versements, pendant toute la période visée.

**M. Johnstone:** Si les versements payés par le preneur au cours de toute la période de location en viennent à représenter un montant supérieur à ce que l'on pourrait qualifier de juste loyer combiné à un loyer différentiel, pour la période pendant laquelle il a loué les biens, je crois bien qu'aux fins de l'impôt sur le revenu, il serait incapable de faire valoir que ce sont des paiements de location. Cela serait considéré comme un contrat d'achat.

**Le président:** C'est ce que j'ai dit il y a trois ou quatre minutes.

**M. Johnstone:** Oui. Ce serait un contrat d'achat pour le preneur, à moins que l'on ne mette en parallèle la durée du bail et celle de l'utilisation du matériel.

**Le président:** Il est évident que vous allez être en désaccord avec ce que je vais dire. Je vous répète cependant, et j'en reparlerai un peu plus tard, que, juridiquement, si vous avez affaire à un bail il s'agira toujours d'un bail, à moins d'indications contraires dans les dispositions mêmes du contrat.

**M. Johnstone:** Je ne conteste pas cela, monsieur le président.

**Le président:** Vraiment?

**M. Johnstone:** Non. Je dis simplement que les conséquences éventuelles du contrat, en ce qui concerne la relation bailleur-preneur, peuvent être très différentes, selon les structures en cause, indépendamment de ce que vous appelez la transaction.

**Le président:** Alors vous ne tenez pas compte du fait que le Livre blanc permette à une banque de fonder son bail sur le principe d'un remboursement intégral.

**M. Johnstone:** Si tel est le cas, si c'est ce que propose le Livre blanc, la loi est modifiée au profit des banques. Une telle mesure les met dans une position bien différente de celle dont peuvent se prévaloir tous les autres bailleurs. On leur accorde un traitement bien différent de celui auquel ont droit tous les autres bailleurs.

[Text]

**The Chairman:** What is the criticism of that?

**Mr. Johnstone:** There is no criticism of that if the right accrues to the lessee as well as to the lessor. If you are suggesting that the lessees under leases which were structured in that form would in fact be lessees with lessee liabilities and lessee rights to expense the rental payments, then there would be nothing wrong with that proposition.

**The Chairman:** The lessee would be entitled to expense the rental payments.

**Mr. Johnstone:** Unless it was construed as a transaction of sale because of the way it was structured. But it is conceivable if the white paper means that the banks' position is to be different from that of the position afforded to any other lessor in the structuring of a transaction, then—

**The Chairman:** Just to summarize, your position is that if the bank enters into a lease of a piece of equipment and the rental is based on full payout, full payout means on the basis of paying back to the bank the full cost of acquisition up to that amount. Is that right?

**Mr. Johnstone:** Right.

**The Chairman:** Yes, and what you say is that if you do that, if you go to 100 per cent of the cost of acquisition, then you create a deed of sale and not a lease.

**Mr. Johnstone:** You have created, or you could have created, the equivalent of a transaction of sale in so far as the lessee is concerned.

**The Chairman:** In a now famous case in the Supreme Court of Canada, *Highway Properties Limited and Kelly, Douglas and Company Limited*, Mr. Justice Laskin, now Chief Justice of the Supreme Court of Canada, in the course of delivering the judgment of the court, said: "Notwithstanding that where there is an estate or interest in land underlying the transaction that we are construing, nevertheless a contract is a contract" and you interpret it as a contract.

Would you say that a contract which reflects the cost of acquisition on a full payout basis is not a lease, but a deed?

**Mr. Johnstone:** Not at all, Mr. Chairman. I do not suggest that at all. I am simply saying that if you look at IT-233, and you look at the other interpretation bulletins under the Income Tax Act as to what may or may not be construed as a transaction of lease between parties, it becomes obvious that what is being suggested in the white paper on full payout leases for banks is either an expansion of the powers of the banks, giving them special status, or, obviously, the interpretations under the Income Tax Act are going to be changed for lessors generally.

**The Chairman:** So, you are basing the views you have expressed on the provisions of the Income Tax Act?

**Mr. Johnstone:** Yes, Mr. Chairman.

[Traduction]

**Le président:** Quelle critique avez-vous à formuler contre cela?

**Mr. Johnstone:** Je n'ai aucune critique à formuler à cet égard, dans la mesure où le preneur pourra jouir des mêmes droits que le bailleur. Si vous dites en fait que les preneurs qui auraient signé des baux structurés ainsi, se verraient accorder tous les droits et seraient assujettis à toutes les exigences normalement associés aux paiements de location, une telle proposition me semble alors parfaitement acceptable.

**Le président:** Le locataire aurait le droit de passer en frais le prix de la location.

**M. Johnstone:** A moins que l'on ne considère qu'il s'agit d'une vente par suite des modalités adoptées. Il est toutefois concevable que le Livre blanc veuille dire que la position des banques doit être différente de celle accordée à tout autre locateur dans le mode de transaction donc . . .

**Le président:** Pour résumer, vous êtes d'avis que si la banque passe un contrat de location de matériel et que si le prix de la location est basé sur le remboursement intégral, ce dernier signifie le remboursement à la banque de tous les frais d'acquisition jusqu'à concurrence de ce montant. Cela est-il exact?

**M. Johnstone:** C'est exact.

**Le président:** Oui, et ce que vous déclarez c'est que dans ce cas, si vous atteignez 100 p. 100 du prix de l'acquisition, vous créez un acte de vente et non une location.

**M. Johnstone:** Vous avez créé ou vous auriez pu créer l'équivalent d'une vente dans la mesure où le locataire est concerné.

**Le président:** Dans une affaire qui est maintenant célèbre à la Cour Suprême du Canada, à savoir l'affaire *Highway Properties Limited et Kelly-Douglas Company Limited*, le juge Laskin qui est maintenant Juge en chef de la Cour Suprême du Canada, a déclaré dans sa décision que: «Nonobstant qu'une propriété ou un intérêt foncier soient à la base de la transaction que nous analysons, un contrat est un contrat» et vous l'interprétez comme un contrat.

Voulez-vous dire qu'un contrat qui reflète le coût de l'acquisition sur la base du remboursement intégral n'est pas une location mais un acte?

**M. Johnstone:** Pas du tout, monsieur le président. Je ne veux pas dire ça du tout. Je dis simplement que si vous examinez le document IT-233 et regardez les autres bulletins d'interprétation, aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, en ce qui concerne ce que l'on ne peut ou l'on ne peut pas considérer comme une transaction de location entre parties, il devient évident que ce qui est proposé dans le Livre blanc sur les locations avec remboursement intégral constitue une expansion du droit des banques et leur accorde un statut spécial ou bien, manifestement, les interprétations aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu vont être modifiées pour les bailleurs en général.

**Le président:** Vous fondez donc les points de vue que vous avez exprimés sur les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu?

**M. Johnstone:** Oui monsieur le président.



[Text]

**The Chairman:** Have you got the section on which you are relying?

**Mr. Johnstone:** The new interpretation bulletin under the Income Tax Act as to what constitutes a lease is IT-233. We in the leasing business live or die by such interpretations.

**The Chairman:** If the new Bank Act provides that a transaction entered into a full payout basis constitutes a lease, it is your view that such a transaction, because it is on a full payout basis, would not constitute a lease?

**Mr. Johnstone:** In my opinion, that is true for all lessors today, including banks, unless the term of the lease is related to the full useful life of the leased equipment and at the expiry of the term there is no residual value. In other words, the equipment is junk, or worth \$1.

**The Chairman:** Who is going to make that assessment?

**Mr. Johnstone:** Presumably, officials of the income tax branch, if they challenge you on this.

**The Chairman:** I am entitled to take capital cost allowances on the full cost of acquisition?

**Mr. Johnstone:** Yes, forever.

**The Chairman:** So, they will not challenge that if I do not attempt to go any further. If there is some residual value which I am able to recover after acquiring possession of the equipment, whatever that may be, that would be treated as income.

**Mr. Johnstone:** It would be applied against the capital cost allowance.

**The Chairman:** The capital cost allowance would not apply.

**Mr. Johnstone:** That is right.

**Mr. David Scott, Q.C., Adviser to the Committee:** As a matter of clarification, I am looking at a document produced by the Equipment Leasing Association of Canada. You are familiar with the definition of terms. Under item No. 13, a full payout lease is defined as a lease in which the contractual rentals return the lessor's entire investment during the basic term of the lease, together with the desired yield on that investment. Does that definition still hold?

**Mr. Johnstone:** That definition still holds, providing that you relate the term of the lease to the full useful life of the equipment. If you want to structure a lease on a five-year or seven-year term, and the useful life of the equipment is 20 years...

**Mr. Scott:** In other words, the definition is not adequate.

**Mr. Johnstone:** The definition is adequate so long as you relate it to the useful life of the piece of equipment at issue. Each type of equipment has a different useful life.

[Traduction]

**Le président:** Avez-vous l'article sur lequel vous vous basez?

**M. Johnstone:** Aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, le nouveau bulletin relatif à ce qui constitue une location est le document IT-233. Dans le commerce de la location, notre vie dépend de ces interprétations de la loi.

**Le président:** Si la nouvelle loi sur les banques prévoit qu'une transaction passée sur la base du remboursement intégral constitue une location, vous êtes d'avis que cette transaction, étant donné qu'elle a été effectuée sur la base d'un remboursement intégral, ne constituerait pas une location?

**M. Johnstone:** A mon avis c'est vrai aujourd'hui pour tous les bailleurs, y compris les banques, à moins que les clauses de la location se rapportent à toute la durée utile du matériel loué et qu'à l'expiration du terme il n'y ait pas de valeur résiduelle. En d'autres termes, le matériel est bon à mettre au rebut ou sa valeur est égale à \$1.

**Le président:** Qui va procéder à cette évaluation?

**M. Johnstone:** Probablement les fonctionnaires de la direction de l'impôt sur le revenu s'ils vous demandent des explications.

**Le président:** Ai-je le droit de faire des déductions pour amortissement sur le prix de revient total de l'acquisition?

**M. Johnstone:** Oui, toujours.

**Le président:** On ne demandera donc pas d'explications si je n'essaie pas d'aller plus loin. S'il existe une valeur résiduelle qu'il m'est possible de recouvrer après être entré en possession du matériel, quel qu'il soit, cela serait considéré comme un revenu.

**M. Johnstone:** Ce serait défalqué de la déduction pour amortissement.

**Le président:** La déduction pour amortissement ne s'appliquerait pas.

**M. Johnstone:** Non, c'est vrai.

**M. David Scott, C.R., conseiller du comité:** Pour préciser, j'examine un document produit par Equipment Leasing Association of Canada. Vous êtes familiarisé avec la définition des termes. D'après la rubrique n° 13, une location à remboursement intégral est définie comme une location dans laquelle les locations contractuelles remboursent la totalité de l'investissement du prêteur pendant la durée de base de la location, ainsi que le rapport désiré pour cet investissement. Cette définition est-elle toujours valable?

**M. Johnstone:** Elle reste toujours valable sous réserve de rattacher la durée de la location à toute la période d'utilisation du matériel. Si vous voulez répartir une location sur une période de 5 ou 7 ans et si la période d'utilisation du matériel est de 20 ans...

**M. Scott:** En d'autres termes la définition n'est pas satisfaisante.

**M. Johnstone:** La définition est satisfaisante dans la mesure où vous la rattachez à la vie utile du matériel en question. Chaque type de matériel a une vie utile différente.



[Text]

**Mr. Scott:** In the same document there is a definition of a non-full payout lease as being a lease that does not return the lessor's entire investment during the basic lease term. The exposure remaining to the lessor is commonly described as a residual risk. Does that definition still hold?

**Mr. Johnstone:** That definition is good because in that instance the lessor is only attempting to recover a portion of his investment, plus a certain rental differential over the term of the lease, whatever that term may be, and he is gambling on his ability to realize sufficient from the residual, either by entering into a new lease or by disposing of the residual, to recover his investment.

**Mr. Scott:** Are you saying, then, that the determining factor as to whether or not it is a lease is solely dependent on the value of the asset at the end of the term?

**Mr. Johnstone:** I think that is a critical factor.

**Mr. Scott:** You do not regard the remedies that the contract document provides the lessor as the governing factor?

**Mr. Johnstone:** You can put all of the boiler plate that you want in documents. There is not enough jurisprudence for anyone to say what a lessor's rights are in the event of default by a lessee if in fact the transaction is construed as a transaction of lease. You are talking about liquidated damages. It is not the same as a loan. While you can stipulate what your legal rights are, there is very little jurisprudence in this area. It is highly debatable what a lessor's rights are in the event of default by a lessee. You have to analogize to real estate law, and I can assure you that it is a very difficult conversion from real estate to chattels.

**Mr. Scott:** In the Highway Properties v. Kelly, Douglas case there is a very extensive series of statements on exactly what the landlord's remedies are in the event of default. Do you not regard those as governing statements on the subject?

**Mr. Johnstone:** They relate to land?

**Mr. Scott:** They also relate to commercial leases.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, because of its technical nature, I think this is an area which we should discuss when we have the actual bill before us.

**Senator McIlraith:** I agree.

**Mr. Carne H. Bray, President, Association of Canadian Financial Corporations:** If I may, Mr. Chairman, what Mr. Dynes is trying to refer to in this subject matter is an apparent contradiction within the paragraph commencing at the bottom of page 30 and going to the top of page 31 in the white paper. Everything in the beginning of that paragraph would relate to full payout financial leases as the industry practises them. Everything goes along strictly within our concept of a full payout financial lease, except for the last words in the sentence at the end of that paragraph, which ends on the top of page 31. It appears as if either an error has been made in the preparation of the white paper or there is indeed a contradiction by

[Traduction]

**M. Scott:** Dans le même document on trouve la définition d'une location à remboursement non-intégral. Il s'agit d'une location qui ne rembourse pas l'investissement total du bailleur pendant la période de base de la location. La fraction qui reste à découvert est d'ordinaire décrite comme un risque résiduel. Cette définition est-elle toujours valable?

**M. Johnstone:** La définition est bonne parce que dans ce cas le bailleur essaie seulement de récupérer une partie de son investissement, ainsi qu'un taux différentiel pour la période de location, peu importe la durée de cette période; il mise sur son aptitude à faire des profits suffisants sur la valeur résiduelle, soit en s'engageant dans une nouvelle location ou en liquidant la valeur résiduelle afin de récupérer son investissement.

**M. Scott:** Voulez-vous dire que le facteur déterminant à savoir s'il s'agit ou non d'une location dépend exclusivement de la valeur du bien à la fin de la période?

**M. Johnstone:** J'estime que c'est un facteur crucial.

**M. Scott:** Vous ne considérez pas comme élément dominant les moyens que le contrat donne au bailleur?

**M. Johnstone:** Vous pouvez mettre dans le document toutes sortes d'articles passe-partout. Personne ne connaît assez le droit pour dire quels sont les droits d'un bailleur dans le cas d'une défaillance du locataire si, en réalité, la transaction est interprétée comme une transaction de location. Vous parlez de dommages-intérêts. Ce n'est pas la même chose qu'un prêt. Alors que vous pouvez stipuler quels sont vos droits, il est très peu question de droit. Les droits d'un bailleur sont très discutables en cas de défaillance d'un locataire. Vous devez raisonner par analogie à la législation sur les biens immobiliers et je peux vous assurer qu'il est très difficile de passer des biens immobiliers aux biens mobiliers.

**M. Scott:** Dans l'affaire Highway Properties contre Kelly Douglas il y a une série très complète de déclarations sur les ressources du propriétaire en cas de défaillance. Ne les considérez-vous pas comme des déclarations faisant autorité en la matière?

**M. Johnstone:** Elles se rapportent à la propriété foncière?

**M. Scott:** Elles se rapportent également à des locations commerciales.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, en raison de sa nature technique, je pense que nous devrions étudier cette question lorsque nous aurons le bill sous les yeux.

**Le sénateur McIlraith:** Je suis d'accord.

**M. Carne H. Bray, président (Association des sociétés financières canadiennes):** Permettez-moi, monsieur le président. Ce dont M. Dynes veut parler semble en contradiction avec le paragraphe qui commence au bas de la page 30 et se termine au haut de la page 31 du Livre blanc. Tout ce qui se trouve au début de ce paragraphe se rapporterait aux crédits-bails financiers entièrement rémunérés comme cela se fait dans l'industrie; tout le paragraphe suit notre idée de crédit-bail financier entièrement rémunéré, à l'exception des derniers mots de la phrase, à la fin du paragraphe qui se termine en haut de la page 31. Soit qu'une erreur se soit glissée au cours de la préparation du Livre blanc, soit qu'il y ait une contradic-

[Text]

virtue of the last few words in that paragraph, or it is anticipated that a new class of lease will be established for banks only, thereby providing for a possible competitive advantage for banks to the disadvantage of non-banking lessors.

**The Chairman:** Let us assume that to be the design. What then do you have to say about it?

**Mr. Bray:** That the last instance is the design?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Bray:** I suggest that the objective of the white paper is to provide for improved competition in the financial services market for Canadians. That being so, it would be counterproductive and contradictory to that objective if a special class of lease were to be provided for one financial institution and not for other financial institutions.

Competition depends on homogeneity in the market, and if a bank can call a transaction a lease and it is something different from what other institutions can call a lease, then undoubtedly there will be competitive advantages and disadvantages. The non-bank lessors will be put at a disadvantage and bank lessors will be put at an advantage, and that is hardly in service of the major objective of the white paper, which is to improve competition in the marketplace.

**The Chairman:** Why could not non-banking competitors enter into the same kind of lease?

**Mr. Bray:** The Bank Act relates to banks; it does not relate to non-banks.

**The Chairman:** That was not my question. My question was related to why non-banks cannot enter into the same kind of lease arrangements on a full payout basis.

**Mr. Bray:** We do now, but apparently a full payout lease for a bank, taking that last interpretation, would be a different animal than a fully payout lease for anyone else.

**The Chairman:** In what respect would it be a different animal?

**Mr. Bray:** Well, in the first place, interest differential apart, as Mr. Johnstone was saying, it would allow a full payout lease to be defined by a bank with the return of only 80 per cent of the initial investment, whereas a full payout lease for everybody else will be a 100 per cent return of the original investment. Clearly there is a 20 per cent difference there, and when that comes down to rate comparisons it will make a bank lease appear less expensive than a lease from anybody else.

**The Chairman:** Let us assume that non-banks are not subject to the Bank Act, is there anything in the common law that would apply to this situation, under which it says that you cannot enter into a lease for a lesser amount than a full payout basis?

**Mr. Johnstone:** Not at all.

**Mr. Bray:** No.

[Traduction]

tion réelle, en raison des derniers mots de ce paragraphe; ou encore qu'on s'attend à ce qu'une nouvelle catégorie de location soit réservée aux banques, leur créant, ainsi un marché possible de concurrence, aux désavantages des locataires non-bancaires.

**Le président:** Supposons que c'est là notre but. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**M. Bray:** Au sujet du dernier cas?

**Le président:** Oui.

**M. Bray:** Je dirais que le Livre blanc vise à permettre une meilleure concurrence des services financiers au Canada. Les faits étant ainsi, ce serait aller à l'encontre de cet objectif que d'attribuer une catégorie spéciale de location particulière à une institution financière.

La concurrence dépend de l'homogénéité du marché et si une banque peut qualifier une transaction de location et qu'il s'agit de quelque chose de différent de ce que les autres institutions appellent une location, il y aura sans aucun doute des avantages et des désavantages concurrentiels. Les locataires non bancaires seront désavantagés par rapport aux locataires bancaires; ce n'est guère à l'avantage des objectifs principaux du Livre blanc qui visent à améliorer la concurrence sur le marché.

**Le président:** Pourquoi les concurrents non bancaires ne pourraient-ils pas profiter du même type de bail?

**M. Bray:** La Loi sur les banques se rapporte aux banques. Elle ne s'applique pas aux institutions non bancaires.

**Le président:** Ce n'était pas ma question. Je demandais pourquoi les institutions non bancaires ne pouvaient pas offrir le même type de crédit-bail entièrement rémunéré.

**M. Bray:** Nous le faisons à l'heure actuelle, mais apparemment un crédit bail entièrement rémunéré pour une banque, si l'on s'en tient à la dernière interprétation, serait tout à fait différent d'un crédit-bail entièrement rémunéré pour n'importe qui d'autre.

**Le président:** En quoi serait-il différent?

**M. Bray:** Tout d'abord, comme le disait M. Johnstone, la différence due aux intérêts mise à part, la banque pourrait déclarer un crédit-bail intégralement remboursé, après avoir récupéré 80 p. 100 du placement initial alors que pour tous les autres, le remboursement intégral exige le recouvrement de 100 p. 100 de l'investissement original. Il y a donc une différence de 20 p. 100 et si nous comparons les taux, le crédit-bail proposé par une banque semblera moins cher qu'un crédit-bail d'un autre établissement financier.

**Le président:** Supposons que les établissements financiers qui ne sont pas des banques ne sont pas assujetties à la Loi sur les banques. Le droit coutumier interdit-il, en quelque part, de conclure un crédit-bail qui ne prévoit pas le remboursement intégral?

**M. Johnstone:** Pas du tout.

**M. Bray:** Non.



[Text]

**The Chairman:** If you wanted to now, you could enter into a lease on an 80 per cent basis.

**Mr. Bray:** Yes, sir.

**The Chairman:** Then what is the disadvantage?

**Mr. Johnstone:** There is no disadvantage.

What you are suggesting is that you assume a credit risk in that you now have to look to collateral, not credit, for the recovery of your investment in the transaction. It has moved over into the area of credit. The more I am willing to leave to be realized from the residual value, whether I sell it or re-lease it, the less I am going to realize under the transaction of the lease I have entered into. I am now creating two types of exposure: one, I have the credit on the lease transaction itself; secondly, I have the responsibility or problem of disposing of the leased collateral at the expiry of the lease term. If I do not realize sufficient to get the 20 per cent in your example, then I have made a very bad credit judgment.

**The Chairman:** That is not my example. That is Mr. Dynes' example.

**Mr. Johnstone:** Residual means that I have to realize whatever amount I have not recovered from the collateral under the terms of the lease in whatever way I can. So I am dealing in collateral values—futures and collateral, if you like. I am saying 10 or 12 years down the road, this airplane or that railway train is worth 15 or 20 per cent of its original acquisition cost because I have to realize that to get back my investment, plus to get back whatever return on that investment I expected to get over the term of the lease.

**The Chairman:** Supposing your lease now was on the basis of recovering 80 per cent of the cost of acquisition and some day, when the lease matures, you find that you can recover an additional 20 per cent of the acquisition cost, so you get all your money back.

**Mr. Johnstone:** And I make a profit.

**The Chairman:** Is there any penalty to you?

**Mr. Johnstone:** None whatsoever. If I have speculated well in future values of collateral, I have done nothing but make money.

**Mr. Bray:** May I carry the proposition one step further, sir? I think this begins to relate to the capital structure of the two types of organizations involved, as well. In the case of a leasing company or a finance company involved in leasing, about 50 per cent of its funds, on average, will be long-term funds, which would relate to the life of the equipment being leased and the rest of their portfolio.

**The Chairman:** Yes; but it does not have to.

**Mr. Bray:** It does not have to; but it does. When you compare that to the situation of banks—with respect to banks most of their funds are short term and, therefore, that aspect of credit risk that Mr. Johnstone referred to becomes critical in the case of banks. They are using short-term funds, or they would be using short-term funds to finance long-term holdings of leases. That is not permitted us.

[Traduction]

**Le président:** Si vous le vouliez, vous pourriez conclure un crédit-bail à 80 p. 100.

**M. Bray:** Oui, monsieur le président.

**M. le président:** Quel est l'inconvénient alors?

**M. Johnstone:** Il n'y en pas.

Il y a un risque car il faut compter sur le nantissement et non pas le prêt pour récupérer l'investissement. Cela est maintenant du ressort du crédit. Plus je veux faire des bénéfices sur la valeur résiduelle, que je la vende ou la libère, moins je vais en faire en vertu du crédit-bail que j'ai conclu; je cours alors deux risques: celui que représente le prêt pour la location et celui que représente la vente ou la disposition du nantissement à l'expiration du crédit-bail. Si je n'ai pas réalisé assez de bénéfices pour récupérer les 20 p. 100, j'ai fait une très mauvaise opération.

**Le président:** Ce n'est pas moi qui ait donné cet exemple. C'est M. Dynes.

**M. Johnstone:** Résiduel signifie que je dois réaliser sur la valeur résiduelle du matériel, ce que je n'ai pu récupérer en vertu du crédit-bail, et ce de quelque façon que ce soit. Je parle des opérations à découvert et des nantissements. Je projette dans 10 ou 12 ans. Cet avion ou ce train vaudra 15 ou 20 p. 100 de son prix d'acquisition; c'est le bénéfice que je dois réaliser pour récupérer mon investissement et en tirer le profit que je comptais avoir à l'expiration du crédit-bail.

**Le président:** Supposons que votre crédit-bail vous permettait de récupérer 80 p. 100 du prix d'acquisition et, lorsque le crédit-bail vient à terme vous constatez que vous pouvez récupérer les 20 p. 100 qui restent sur le prix d'acquisition; vous récupérez ainsi tout votre argent.

**M. Johnstone:** Je fais un bénéfice.

**Le président:** Il n'existe aucun inconvénient pour vous?

**M. Johnstone:** Pas du tout. Si j'ai bien spéculé sur la valeur à terme du nantissement, je n'ai fait que de l'argent.

**M. Bray:** Puis-je extrapoler la proposition, monsieur le président? Je pense que cela a une relation avec la structure du capital des deux types d'organisations concernés. Dans le cas d'une société de crédit-bail ou d'une société de financement qui propose des contrats de crédit-bail, environ 50 p. 100 de leurs fonds sont des fonds à long terme qui dépendront de la durée de l'équipement loué et du reste de leur portefeuille.

**Le président:** Oui, mais ce n'est pas obligatoire.

**M. Bray:** Ce n'est pas obligatoire, mais c'est le cas. Les banques possèdent, la plupart du temps, des fonds à court terme et le risque dont parlait M. Johnstone tout à l'heure devient alors critique. Elles utilisent ou utiliseraient des fonds à court terme pour financer un crédit-bail à long terme. Nous n'avons pas le droit de le faire.



[Text]

**Senator Cook:** Without taking sides in this particular argument, to take your point, is that not why the banks have deposit reserves?

**Mr. Bray:** No, sir. I believe the purpose of reserves can be many, but one of them is to ensure that there is liquidity of short-term funds, for sure. But that is hardly the same as saying there is a matching of the quantum of assets, by maturity, to the quantum of liabilities. At the present time you have something in the order of \$80 billion in deposits, I believe, and about \$1 billion in debentures by the banks. So they are very heavily in the short-term market, and to go into leasing and be exposed to residual leasing risks particularly, could put the banks in a vulnerable position.

**Senator Cook:** I still want to have them retain reserves.

**Mr. Bray:** Yes, sir, indeed, perhaps even more so.

**Mr. Dynes:** Residual leasing is infrequently offered by leasing companies in Canada, and only when special circumstances prevail, as it is considered too risky by Canadian lessors with experience in the market.

May I just add that the point we are trying to make, and that Mr. Bray highlighted, simply is that there appears to be an inconsistency in the white paper insofar as the wording is concerned in tying it in to residual value. Sir, you mentioned the possibility of change insofar as concerns the treatment of leases by banks, over other people involved in leasing and those who have originated leasing over the years, both in the equipment lessors association and ourselves. I was involved in a presentation to the Minister of Finance, together with his capable people and members of the trust industry who have been investing in leasing, and Mr. Macdonald looked into the matter very carefully and has assured us that basically he hopes we are going to be able to continue to compete on the same basis as banks; and we had no indication in any way, shape or form that leases would be treated any differently by the banks than they are with our industry. So I hope that will remain the case.

**The Chairman:** Well, there is no compulsion now.

**Mr. Dynes:** No; there is no compulsion. That is correct.

**The Chairman:** And the white paper does not propose any compulsion.

**Mr. Dynes:** All I am trying to say is that we are trying to point out to you an inconsistency. We are trying to say that the interpretation, as an example, given by the gentleman to your left, as to what constitutes residual leasing says clearly that you own the asset. Our point of view is that should banks buy equipment to lease to others and get it back without full payment of the lease, it is not lending, it is owning of physical assets with all the risks of ownership. We are the innovators of leasing in our industry, with years of experience. We are saying that residual leasing is a dangerous practice and we are trying to highlight that in the bill. That is the purpose of our comment in trying to get an advantage in that area.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Sans vouloir prendre parti, n'est-ce pas la raison pour laquelle les banques ont des réserves?

**M. Bray:** Non, je crois que ces réserves ont plusieurs buts dont l'un est de s'assurer que les fonds à court terme ne manquent pas. Mais on ne peut guère dire qu'il y a un équilibre entre la masse active et la masse passive. À l'heure actuelle, les banques ont à peu près 80 milliards de dollars de réserves, je crois, et environ 1 milliard de dollars d'obligations non garanties. Les banques dépendent beaucoup du marché à court terme et en s'engageant dans le crédit-bail, elles s'exposeraient à des risques de recouvrement résiduel qui les rendraient vulnérables.

**Le sénateur Cook:** Je voudrais qu'elle conserve des réserves.

**M. Bray:** Oui, encore plus maintenant.

**M. Dynes:** Les sociétés de crédit-bail au Canada n'offrent que très rarement des contrats de crédit-bail résiduel et seulement dans certaines circonstances, car les bailleurs de fonds canadiens qui connaissent les mécanismes du marché le juge trop risqué.

Permettez-moi d'ajouter que ce que nous voulons établir et que M. Bray a simplement souligné, c'est qu'il semble y avoir une contradiction dans le libellé du Livre blanc en faisant intervenir la valeur résiduelle. Vous avez dit que l'on pourrait apporter des changements aux opérations de crédit-bail, pour que les banques prennent le pas sur les sociétés de crédit-bail et sur ceux qui en ont lancé l'idée au Canada que ce soit l'association des bailleurs de fonds d'équipement ou nous-mêmes. J'ai eu un entretien avec le ministre des Finances, qui était accompagné de ses experts ainsi que de membres de diverses sociétés fiduciaires qui ont investi dans le crédit-bail. M. Macdonald a étudié très sérieusement le problème et nous a assuré que nous pourrions, espérait-il, continuer à rivaliser avec les banques et rien dans ses propos, n'indiquait que celles-ci utiliseraient le crédit-bail autrement que nous. J'espère donc qu'il en sera bien ainsi.

**Le président:** Mais il n'y a pas de contrainte à l'heure actuelle.

**M. Dynes:** Non, il y a pas de contrainte. C'est exact.

**Le président:** Et le Livre blanc ne recommande aucune contrainte.

**M. Dynes:** Tout ce que je veux dire c'est que nous essayons de vous signaler un illogisme. Nous tentons de démontrer que de la façon dont par exemple, l'honorable sénateur à votre gauche interprète le crédit-bail à recouvrement résiduel, il est clair que vous êtes propriétaire du bien. À notre avis, si une banque achète de l'équipement pour le louer à quelqu'un d'autre et qu'elle reprend cet équipement sans avoir été payée complètement pour la location, il ne s'agit pas là d'un prêt, il s'agit de la propriété de biens physiques, avec tous les risques qu'elle comporte. Nous sommes les pionniers du crédit-bail dans notre industrie et nous avons des années d'expérience. Nous sommes en mesure de dire que le crédit-bail à recouvrement résiduel est une pratique dangereuse, et c'est d'ailleurs ce

[Text]

**The Chairman:** In other words, you are raising the issue for the protection of the banks.

**Mr. Dynes:** Yes; for a better understanding on your part, we hope, because of our expertise in leasing, as well as the implications of it. That is all.

There appears to have been untoward attention by government to keeping borrowing rates low to the advantage of borrowers while neglecting the larger group in Canadian society, the depositors who are penalized thereby.

Further, the results of the 1967 revisions to the Bank Act demonstrate that depositors' funds have been less adequately protected.

Prior to 1967, depositors were automatically protected by the 6 per cent rate limitation because banks could then be expected, in their own self-interest, not to take on risks that contained more than relatively low loss factors. The removal of the ceiling in 1967 should have been accompanied by some other restriction or set of restrictions that would protect depositors' funds, as the 6 per cent ceiling did. Again we repeat, it is difficult to change but one thing.

The need for maximum protection for depositors should be a prime consideration of the Bank Act revisions particularly when many new banks are contemplated.

Bank leverage is one case in point: Bank leverage, now defined as "the ratio of deposits plus debt to equity", in the three years during which the Porter Commission was studying Canada's financial institutions, 1960 to 1962, averaged 12.80 to 1. By 1975, bank leverage had almost doubled to 23.57 to 1 and has continued to rise in the eight months to August 31, 1976 to 24.63 to 1. Trust companies are usually held by law to 20 to 1 maximum. Finance companies are held by the marketplace to an historical average ranging between 5 and 7 to 1, and in 1975, 4.95 to 1. We believe it is evident that increases in leverage have the effect of transferring a greater proportion of the risk to depositors.

**Senator Cook:** Are the depositors not protected by deposit insurance now?

**Mr. Dynes:** In trust companies they are.

**Senator Cook:** And banks?

**Mr. Bray:** Banks too.

**Senator Cook:** Of course they are.

**Mr. Bray:** Yes, they are. Have you examined the total assets of the Canadian Deposit Insurance Corporation relative to the insured accounts?

[Traduction]

que nous tentons de faire ressortir dans ce projet de loi. Voilà le but de nos remarques, visant à avoir l'avantage dans ce domaine.

**Le président:** En d'autres termes, vous soulevez cette question pour la protection des banques.

**M. Dynes:** Oui, pour que vous compreniez mieux, nous l'espérons, étant donné votre expérience du crédit-bail et de ses implications. C'est tout.

Il semble que le gouvernement se soit attaché à maintenir au profit des emprunteurs, les taux sur les emprunts à un bas niveau sans se préoccuper de ce groupe plus important de la société canadienne, qu'est celui des déposants, lesquels, de ce fait, sont pénalisés.

De plus, les résultats de la refonte de 1967 de la Loi sur les banques démontrent que les avoirs des déposants ont été moins bien protégés.

Avant 1967, le déposant était automatiquement protégé par la limite de 6 p. 100 imposée sur les taux, car on pouvait alors s'attendre que les banques, dans leur propre intérêt ne prendraient pas de risques autres que ceux présentant des facteurs de perte relativement bas. La suppression du plafond en 1967 aurait dû être accompagnée d'une autre restriction, ou d'un ensemble de restrictions, qui auraient protégé les avoirs des déposants, comme le faisait le plafond de 6 p. 100. Nous le répétons, il est difficile de modifier seulement une chose à la fois.

La nécessité d'une protection maximale pour les déposants devrait constituer l'un des objectifs principaux de la refonte de la Loi sur les banques, surtout si l'on envisage la création de nombreuses banques.

L'endettement bancaire en constitue un des aspects: l'endettement bancaire, aujourd'hui défini comme «les dépôts plus les dettes par rapport aux fonds propres», s'élevait en moyenne à 12.80 pour 1 au cours des trois années durant lesquelles la Commission Porter a mené son étude sur les institutions financières du Canada, c'est-à-dire de 1960 à 1962. En 1975, l'amplification bancaire avait presque doublé, s'élevant à 23.57 contre 1, et elle a continué de s'accroître au cours des huit mois se terminant le 31 août 1976 pour atteindre 24.63 contre 1. Les sociétés de fiducie sont généralement tenues par la loi à une amplification maximale de 20 contre 1. Historiquement, le marché a forcé les sociétés de prêts de s'en tenir à une amplification moyenne allant de 5 à 7 contre 1, et en 1975, de 4.95 contre 1. Il nous semble évident que les augmentations d'amplification ont pour conséquence de transférer aux déposants une plus grande part du risque.

**Le sénateur Cook:** A l'heure actuelle, les déposants ne sont-ils pas protégés par une assurance-dépôts?

**M. Dynes:** Ils le sont dans les sociétés de fiducie.

**Le sénateur Cook:** Et dans les banques?

**M. Bray:** Dans les banques également.

**Le sénateur Cook:** Bien sûr qu'ils le sont.

**M. Bray:** Oui, ils le sont. Avez-vous étudié l'actif total de la Corporation canadienne des assurances-dépôts relativement aux comptes assurés?



[Text]

**Senator Cook:** You have to look at the Canadian national debt if you want to go into these sorts of things. You have the country behind the deposits to a certain extent.

**Mr. Bray:** That is exactly our point. I suggest to you that what is being risked here is not the depositors' funds, in effect, by these very high leverage bridged ratios. What is being risked is the discretion of the Bank of Canada to contain untoward increases in the money supply.

**Senator Cook:** What you are really saying, in effect, is that we are safe if we entrust these risks to you rather than to the banks.

**Mr. Bray:** Rather not, sir. I think what we are saying with respect to leverage is that leverage has one major effect, which is to transfer the risk of the investments of the financial institutions from the shareholders to the debt holders. In the case of banks the debt holders would be its depositors. The effect of this doubling in the leverage ratio is to shift the risk that is being carried from the shareholders of the bank to the depositors of the bank, and this has implications for the management of monetary policy in Canada. In the United States a 15 to 1 leverage ratio by a bank would be considered high, and has raised headlines in the business press in the United States. At the same time, we see bank leverage doubling and increasing monthly, and without concern.

**Senator Cook:** In your opening statement you say there are:

... financial services involving the investment of over \$8 billion a year, which funds are obtained predominantly from other Canadian financial institutions and non-financial corporations.

In other words, you are borrowing money from the banks and lending it to others, and now you complain that the banks' lending is too great.

**Mr. Bray:** We are talking about the leverage ratio. We are left with a 5 to 1 leverage ratio as opposed to the banks' 24 or 25 to 1, and higher in the case of individual banks. Our investments in the finance companies in comparison leave much of the risk resident in the shareholders' funds with leverage ratios of 5 to 1, whereas in the case of banks without restraint they are moving to such high levels that the predominant share of the risk in their investments is being carried by the depositors and not by the shareholders.

**The Chairman:** Mr. Bray, I do not like to be monopolizing all the questions, but you refer to the United States. As I understand it, in the United States a Federal Reserve Board is created by statute, and they have power to regulate liquidity and so on. Their system is entirely different, as I understand it. I think they have gone through quite a period of different kinds of designations for different banks. I believe that at the present time they have what they call reserve banks and country banks. I do not believe there is what you could call a

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Pour en juger, vous devez jeter un coup d'œil à la dette nationale canadienne. D'une certaine façon, vous avez le pays tout entier derrière ces dépôts.

**M. Bray:** Voilà exactement ce que nous voulons dire. Je tente d'expliquer que ce qui est risqué dans le cas qui nous occupe, ce ne sont pas, en réalité, les fonds des déposants, mais plutôt les niveaux d'endettement garanti. Ce qui est menacé, c'est le pouvoir de la Banque du Canada de prévenir des augmentations indues de disponibilités financières.

**Le sénateur Cook:** En effet, ce que vous tentez d'expliquer c'est que nous sommes en sécurité si nous confions ces risques à vous plutôt qu'aux banques.

**M. Bray:** Je ne crois pas, Monsieur. Je crois que ce que nous tentons d'expliquer, en ce qui a trait à l'amplification, c'est que celle-ci a une conséquence grave, celle de faire porter le risque des investissements des institutions financières par les créanciers plutôt que par les actionnaires. Dans le cas des banques, les créanciers seraient les déposants. La conséquence de ce doublement du coefficient de l'amplification est de faire porter le risque, jusque là assumé par les actionnaires de la banque, par les déposants de celle-ci, ce qui a des répercussions sur l'élaboration des politiques monétaires au Canada. Aux États-Unis, un coefficient d'amplification de 15 contre 1 pour une banque serait considéré comme élevé et ferait l'objet de manchettes dans la presse du milieu des affaires. Pendant ce temps, nous voyons, sans nous inquiéter, le rapport d'amplification de nos banques doubler et s'accroître chaque mois.

**Le sénateur Cook:** Dans votre déclaration préliminaire, vous dites qu'il existe:

«... des services financiers nécessitant des investissements de plus de \$8 milliards par année, ces fonds provenant surtout d'autres institutions financières canadiennes et de sociétés non financières.»

En d'autres termes, vous empruntez de l'argent des banques et le prêtez à d'autres; et maintenant vous vous plaignez de ce que les banques prêtent trop.

**M. Bray:** Nous parlons du coefficient d'amplification. Nous devons nous contenter d'un rapport de 5 contre 1 alors que les banques peuvent aller jusqu'à 24 ou 25 contre 1, et même plus dans le cas de certaines banques. Comparativement, dans les sociétés de prêts, avec de tels coefficients de 5 contre 1, le risque découlant de nos investissements est assumé, dans une large mesure, par les actionnaires, alors que dans le cas des banques qui ne subissent pas de contraintes, celles-ci se permettent des niveaux si élevés d'amplification que la plus grande part du risque, dans les investissements, est assumée par les déposants et non par les actionnaires.

**Le président:** Monsieur Bray, je ne voudrais pas monopoliser toutes les questions, mais vous avez parlé des États-Unis. Si j'ai bien compris, il y existe une Commission de réserve fédérale instituée en vertu d'une loi, qui a le pouvoir de réglementer les liquidités. À ma connaissance, ce système est tout à fait différent du nôtre. Je crois qu'il y a eu une période assez longue au cours de laquelle les diverses banques portaient différents noms. Actuellement, je crois qu'il existe deux sortes de banque: les banques de réserve et les banques locales.

*[Text]*

standard base for applying rules in relation to liquidity. The reason for it is obvious, because in their unit bank system they have the regional banks, and if in the area where the bank is operating the great industry is lumbering, if anything happens to that industry the bank is adversely affected. With the banking system as we have it in Canada, with the spread, there is not the kind of exposure that the United States has. Therefore, the basis, it would appear, for regulating liquidity and so on in the United States is different. Requirements are different where there are regional banks as against the system in Canada. Do you agree or disagree?

**Mr. Bray:** I partly agree and I partly disagree.

**The Chairman:** Let us have your disagreement.

**Mr. Bray:** To take your argument, the next step would be to say that it was not necessary to have any kind of leverage ratio controls on Canadian banks by virtue of the diversity of investments they hold.

**The Chairman:** I did not say that.

**Mr. Bray:** I know that. I am taking your argument one step further. I think it is perfectly clear that at some point you cross a very damaging line, and Canadian bank leverage ratios will test the credibility of banks as deposit-taking institutions at some point. Secondly, the point where I differ is that I think the most analogous bank in the United States system to Canada's banks, although they are limited to states, would be the commercial banks. The reserve banks are like branches of the Bank of Canada would be in Canada. The commercial banks, however, are large, effective organizations with wide-spread portfolios. They may not deal directly. Let us take the instance of a New York bank that would be limited to branches and the taking of deposits to the State of New York. There is no reason why its portfolio cannot exceed far beyond the lumbering industry that might be indigenous to that particular state. You therefore have a bank in New York, California or Illinois lending through other financial intermediaries, taking portfolio arrangements across the whole nation and involving all the industries. I do not believe the differences you refer to are exact by way of exposure of particular...

**The Chairman:** I think you are addressing yourself to a point that I did not make. You bring in a New York bank when I talk about a country bank located in an area where the main industry is lumbering.

**Mr. Bray:** In which case I would say, with respect to the country banks—you used that term—you are correct in what you say. However, with respect to the larger banks, which would be comparable to the Canadian national banks, they have all the facility in the United States and the world to make their investments very broadly held and well hedged.

*[Traduction]*

Je ne crois pas qu'il existe ce que vous appelleriez une norme fixe pour appliquer le règlement portant sur les liquidités. La raison en est évidente: dans le système américain de banques sectorielles, il y a les banques régionales. Ainsi, si une banque opérait dans une région où il y a une importante industrie de coupe du bois, tout événement qui frapperait cette industrie affecterait la banque. Au Canada, notre système bancaire étant étendu, les banques ne sont pas aussi exposées qu'elles le sont aux États-Unis. C'est pourquoi, les normes de Réglementation de liquidités sont, semble-t-il, différentes aux États-Unis. Les exigences du système de banques régionales sont différentes de celles du système bancaire canadien. Êtes-vous d'accord avec cela ou non?

**M. Bray:** Je suis partiellement d'accord et partiellement en désaccord.

**Le président:** Voyons les points sur lesquels nous ne nous entendons pas.

**M. Bray:** La suite logique de votre argumentation nous amènerait à conclure qu'il n'était pas nécessaire de contrôler le coefficient d'endettement des banques canadiennes en vertu de la diversité des investissements qu'elles détiennent.

**Le président:** Je n'ai pas dit cela.

**M. Bray:** Je le sais. J'extrapole. Je crois qu'il est parfaitement évident qu'à un moment donné, vous atteindrez le point critique et que le facteur d'endettement des banques canadiennes mettra à l'épreuve la crédibilité des banques en tant qu'institutions de dépôts. Le deuxième point sur lequel je suis en désaccord est le suivant: je crois que les systèmes bancaires américains et canadiens sont ceux qui se ressemblent le plus, même si les activités des banques américaines se limitent aux états, qu'elles soient commerciales ou non. Les banques de réserve tiennent le même rôle que les succursales de la Banque du Canada, au Canada. Par ailleurs, les banques commerciales sont des organismes imposants et efficaces qui détiennent des portefeuilles très diversifiés. Elles ne peuvent transiger directement. Prenons le cas d'une banque new-yorkaise dont les activités seraient limitées à ses succursales et qui ne serait autorisée à n'accepter que des dépôts de l'état de New-York. Il n'y a aucune raison de restreindre ses investissements à l'industrie forestière qui est peut-être originaire de cet état. Donc, cette banque de New York, de Californie ou d'Illinois peut prêter par l'intermédiaire d'autres agents financiers et peut diversifier son portefeuille d'investissements dans tout le pays et dans toutes les industries. Je ne crois pas que les différences dont vous faites état soient réelles en ce qu'elles occasionnent une certaine fragilité.

**Le président:** Je crois que vous vous attaquez à un sujet que je n'ai pas abordé. Vous parlez d'une banque new-yorkaise alors que j'ai parlé d'une banque locale située dans une région ayant comme industrie principale la coupe du bois.

**M. Bray:** Dans ce cas en ce qui concerne les banques locales—c'est le terme que vous avez utilisé, n'est-ce pas?—vos allégations sont justes. Toutefois, les plus grandes banques, qui pourraient être comparées aux banques nationales canadiennes, disposent de tous les services aux États-Unis et dans le



[Text]

**The Chairman:** You know that the Bank of Canada Act provides for the supervision of the Bank of Canada. Section 18(2) says:

The Bank may fix the percentage of the deposit liabilities of the chartered banks payable in Canadian currency that the banks are required by subsection 72(4) of the Bank Act to maintain as an average secondary reserve during any month, in accordance with the following provisions.

So you do have the Bank of Canada, in relation to secondary reserves, exercising supervision in relation to deposit liabilities.

**Mr. Bray:** Yes, sir.

**The Chairman:** Somewhat like the Federal Reserve Board in the United States.

**Mr. Bray:** Yes, sir. Now we are drawing into contrast the fact that 15 to 1 as a leverage ratio may be considered too high in the United States as opposed to in Canada, where apparently 24 or 25 to 1 is all right.

**The Chairman:** That could be.

**Mr. Bray:** It may be. What we are suggesting is that you have a situation where, just by virtue of definition, an increase in leverage rates such as that increase has the effect of transferring the risk of the investments of the bank to the deposit holders. Under the section here on depositor protection, we are wondering whether or not the leverage ratios of that level are appropriate, particularly if you anticipate long-term assets such as unlimited leasing and unlimited mortgage holding; it brings depositor protection in these leverage ratios into a new perspective, and we are drawing attention to that.

**The Chairman:** But unlimited leasing and unlimited mortgage holding does not necessarily mean unlimited term in those areas. They are two different things. "Unlimited" means that they are not confined to any particular percentage.

**Mr. Bray:** Yes, sir; and mortgage, by definition, I guess, is five years, and a lease is longer.

**The Chairman:** By definition?

**Mr. Bray:** By practice; it must relate, as Mr. Johnstone said, to the life of the equipment.

**The Chairman:** It may be what the lessor wants it to be, is that not correct?

**Mr. Dynes:** That is quite right. However, on the other hand, the larger the lease transaction, the longer the term and the lessee wants it spread out over the useful life of the equipment.

**The Chairman:** Are you saying that it is to see that the depositors are protected and not saddled with these liabilities, the Bank of Canada having the power to deal with deposit liabilities and to require percentages of secondary reserves? Are you saying that they are not carrying out their duties properly?

[Traduction]

monde entier pour diversifier leurs investissements et bien les couvrir.

**Le président:** Vous savez que la Loi sur la Banque du Canada prévoit les mécanismes de surveillance de la Banque du Canada. L'alinéa 18(2) stipule:

(2) La Banque peut fixer le pourcentage du passif-dépôt des banques à charte payable en devises canadiennes que les banques sont tenues par le paragraphe 72(4) de la Loi sur les banques de maintenir à titre de réserve secondaire moyenne au cours d'un mois quelconque en conformité des dispositions suivantes

Ainsi, la Banque du Canada exerce une surveillance sur les réserves secondaires, c'est-à-dire sur le passif-dépôts.

**M. Bray:** Exactement.

**Le président:** A peu près comme le Federal Reserve Board des États-Unis.

**M. Bray:** Oui, monsieur. Maintenant voyons la contradiction. Aux États-Unis, un facteur d'endettement de 15 à 1, est considéré comme étant trop élevé, alors qu'apparemment, au Canada, on admet un facteur d'endettement de 24 ou 25 à 1.

**Le président:** Cela pourrait arriver.

**M. Bray:** C'est peut-être le cas. Nous prétendons que si l'on s'en tient à la définition, une telle augmentation du facteur d'endettement, alors pour conséquence de porter le risque des investissements de la banque sur le déposant. Dans le cadre de cet article portant sur la protection du déposant, nous nous demandons si ce facteur d'endettement est approprié, particulièrement si l'on anticipe des actifs à long terme, comme les portefeuilles de crédits-baux et d'hypothèque illimités; ces facteurs d'endettement, mettent la protection du déposant dans une nouvelle perspective, réalité sur laquelle nous désirons attirer votre attention.

**Le président:** Mais, les portefeuilles de crédits-baux et d'hypothèques illimités ne sont pas nécessairement illimités en termes d'échéance. Ils sont de deux ordres. Le terme «illimité» signifie que ces transactions ne sont tenues limitées à aucun pourcentage particulier.

**M. Bray:** Exactement; et l'hypothèque, par définition, je présume, dure cinq ans alors que le bail dur plus longtemps.

**Le président:** Par définition?

**M. Bray:** En pratique; sa durée doit être relative, comme M. Johnstone l'a mentionné, à la vie de l'équipement.

**Le président:** L'échéance peut être fixée selon le désir du bailleur, est-ce exact?

**M. Dynes:** C'est assez juste. Par ailleurs, plus le montant du crédit-bail est élevé, plus longue est l'échéance, car le preneur désire l'étendre sur toute la vie utile de l'équipement.

**Le président:** Voulez-vous dire que c'est pour assurer la protection des déposants et pour ne pas grever ces passifs, que la Banque du Canada possède le pouvoir de contrôler le passif-dépôts et d'exiger des pourcentages de réserves secondaires? Voulez-vous dire que la Banque du Canada ne s'acquitte pas de son devoir convenablement?

[Text]

**Mr. Dynes:** No, we are not; we are simply pointing out, sir, the vulnerability to lengthening terms in the banks with new banks in the system, opening up banking to the application of new banks in the system. We are certainly not questioning the soundness of the Canadian banking system and the large banks in Canada in any way, shape or form.

Bank leverage has been allowed to grow without restraint. The resultant growth in total bank assets has allowed banks to increase their dominance over the whole financial system in Canada, and, because higher leverage is possible the larger the bank, has fostered increase concentration within banking itself. This structural weakness, when coupled with the proposed unlimited bank holdings of illiquid, longer term leases and mortgages, could create increased vulnerability for banks and their depositors.

We note that foreign bank subsidiaries in Canada are to be limited to a 19 to 1 leverage ratio by the words Why is the same leverage ratio not applicable to Canadian-owned banks? "... 20 times its authorized capital."

**Senator Cook:** May I ask one question? I grasp the point, but it says "—could create increased vulnerability for banks and their depositors." That, for the moment, we will agree might be possible and might be a danger. Would you say, on the other hand, that it might have no beneficial effect on competitive rates to the consumer?

**Mr. Dynes:** To be completely impartial, I could only refer you to the most recent study carried out by the Economic Council. They apparently studied, and we have a copy of the study here, the seven largest Canadian banks and compared them to the eight largest New York banks with respect to their increased profitability over the last five years.

**Senator Cook:** No; you missed my point.

**Mr. Dynes:** No; I am getting to the other point. They took a look at and attempted to measure their relative efficiency and came to the conclusion that increased rates in Canada to the end-user have risen by \$2.5 billion, relatively just slightly less than what their counterparts have increased in the United States in the eight largest banks in New York. So, if you expect, by size, more efficiency and lower costs, that is not so and that point is proven by the Economic Council.

**Senator Cook:** Apart from the comparison between the American and Canadian banks, is it your opinion that there would be no benefits to the ultimate consumer in Canada by throwing open this market to the banks?

**Mr. Bray:** May I refer you to the paragraph at the top of page 5 of our submission? I will read it to you:

It is conceivable that, in the short run, Canadians would receive price advantages by allowing banks into these fields.

[Traduction]

**M. Dynes:** Non; nous voulons simplement indiquer, Monsieur, le danger qu'il y a à prolonger les délais dans les banques si l'on introduit, si l'on accueille de nouvelles banques dans le système. Nous ne mettons certainement pas en doute la solidité du système bancaire canadien et des grandes banques du Canada, ni formellement ni essentiellement.

On a permis aux banques d'augmenter, sans contrôle, leur endettement. L'importance des avoirs bancaires qui en est résultée a permis aux banques d'augmenter leur suprématie sur l'ensemble du système financier au Canada et, parce que plus une banque est importante, plus elle peut acquérir de puissance, cette importance a encouragé une concentration accrue dans les opérations bancaires elles-mêmes. Cette faiblesse structurale, lorsqu'on l'associe avec le projet d'avoirs bancaires non-liquides illimités, de baux et hypothèques à plus long terme, pourrait rendre plus vulnérable encore les banques et leurs déposants.

Nous constatons que les établissements affiliés d'une banque étrangère au Canada se verront limités à un coefficient d'endettement de 19 à 1 par les termes pourquoi ne peut-on appliquer le même taux d'endettement aux banques sous contrôle canadien? «... 20 fois son capital autorisé.»

**Le sénateur Cook:** Puis-je poser une question? Je comprends ce que vous voulez dire, mais on dit: «pourrait rendre plus vulnérables encore les banques et leurs déposants.» Ceci, pour le moment, nous en conviendrons, pourrait être possible et constituer un danger. Direz-vous, d'autre part, que ceci pourrait n'avoir aucun effet bénéfique sur les taux comparatifs imposés aux consommateurs?

**M. Dynes:** Pour être complètement impartial, je ne pourrais que vous reporter à la plus récente étude effectuée par le Conseil économique. Il a apparemment étudié, et nous avons ici une copie de cette étude, les sept plus importantes banques canadiennes et les a comparées aux huit plus importantes banques de New York, sous l'angle de leur capacité accrue de réaliser des profits au cours des cinq dernières années.

**Le sénateur Cook:** Non, vous ne m'avez pas compris.

**M. Dynes:** Non; j'en arrive à l'autre point. Il a examiné et cherché à mesurer leur efficacité relative et il en est arrivé à la conclusion que les taux accrus imposés au Canada aux derniers utilisateurs ont été haussés de 2.5 milliards de dollars, soit légèrement moins relativement que ce dont leurs pareils ont été accrus aux États-Unis dans les huit plus importantes banques de New York. C'est pourquoi, si vous espérez que l'importance veut dire efficacité et coûts réduits, vous serez détrompé et c'est ce qui a prouvé le Conseil économique.

**Le sénateur Cook:** Mise à part la comparaison entre les banques américaines et canadiennes, êtes-vous d'avis que le dernier consommateur au Canada ne retirerait aucun profit, si on donnait aux banques libre cours à ce marché?

**M. Bray:** Puis-je vous demander de vous reporter au paragraphe au haut de la page 5 de votre mémoire? Je vais vous le lire:

«Il est concevable qu'à court terme, les Canadiens retireraient des avantages de prix si l'on permettait aux banques d'avoir accès à ces domaines.»



[Text]

Now we will refer specifically to the leasing fields:

But after the hundreds of trust companies, mortgage loan companies, and leasing companies have had their competitive positions weakened thereby, what steps do authorities see being taken to sustain that advantage for Canadians over the long run?

Are you satisfied, sir, that even though Canadians would achieve an advantage, we will say, of lower lease rates, that such advantage will continue through time? Our leverage ratio being 5 to 1 and theirs being 25 to 1, there should be lower lease rates for Canadians in the initial period. However, by virtue of those lower lease rates, one can anticipate that the five large banks could displace, we will say, 50 leasing companies in Canada. Have you improved competition thereby? You have displaced 50 suppliers with five suppliers. Now, what do you anticipate as being the necessary steps in order to preclude the market power of those five suppliers completely eroding the initial advantages that Canadians obtained? I suggest that if you have a concentrated industry, with five suppliers, you have difficulty in making sure that those advantages continue to be provided to Canadians. In other words, I see lease rates starting off lower, but I see them rising.

**Senator Cook:** Well, you might be missing your point if you concede that there is not much competition between the chartered banks, which is rather difficult to believe.

**Mr. Bray:** Yes, I agree with your point; there can be sufficient competition among five suppliers. However, I suggest that the insurance of competition among suppliers, as perceived by the white paper itself, is to increase the number of suppliers, not to reduce them, which would be the effect of the proposals of the white paper with respect to leasing and, conceivably, with respect to mortgaging.

**The Chairman:** There are 12 Canadian banks now.

**Mr. Bray:** Yes, sir.

**The Chairman:** So when you refer to five, you mean the five largest.

**Mr. Bray:** Yes, sir; with 90 per cent of the assets being held by the five.

**The Chairman:** Then we have foreign banks operating through affiliates in Canada.

**Mr. Bray:** At the present time, yes.

**The Chairman:** And they are very competitive in this field of leasing.

**Mr. Bray:** Yes, sir.

**The Chairman:** And the Economic Council of Canada, to which Mr. Dynes referred, in its report says that it has not researched the point, but it seems that with the increase in the number operating in the area costs will go down. Do you accept that statement?

[Traduction]

Maintenant nous entrerons plus précisément dans le domaine de la location à bail:

«Mais quand les centaines de sociétés de fiducie, de prêts hypothécaires et de location à bail auront vu ainsi leur position concurrentielle affaiblie, quelles mesures les autorités envisagent-elle de prendre pour conserver indéfiniment cet avantage aux Canadiens?»

Convenez-vous, Monsieur, que même si les Canadiens retiendraient un avantage, disons, de taux de location plus bas, que cet avantage devrait être maintenu. Notre taux d'endettement étant de 5 à 1 et le leur, de 25 à 1 les taux de location à bail devraient être inférieurs pour les Canadiens pendant la période initiale. Toutefois, en raison de ces taux de location plus bas, on peut prévoir que les cinq plus grandes banques pourraient remplacer, disons, 50 sociétés de location à bail au Canada. A-t-on ainsi amélioré la concurrence? On a remplacé avec cinq fournisseurs 50 fournisseurs. Maintenant, que prévoit-on comme mesure nécessaire pour empêcher que la puissance sur le marché de ces cinq fournisseurs n'érode complètement les avantages initiaux qu'avaient obtenus les Canadiens? Je crois que si l'on a une industrie concentrée, avec cinq fournisseurs, il sera difficile de veiller à ce que ces avantages continuent à être assurés aux Canadiens. En d'autres termes, je crois que les taux de location devraient commencer plus bas, mais je constate qu'ils montent.

**Le sénateur Cook:** Bien, vous pouvez faire fausse route si vous concédez qu'il n'y a pas beaucoup de concurrence entre les banques à charte, ce qui est plutôt difficile à croire.

**M. Bray:** Oui, je suis d'accord avec vous; la concurrence peut être suffisante entre cinq fournisseurs. Toutefois, je crois que l'assurance d'une concurrence entre fournisseurs, comme on le disait dans le Livre blanc, réside dans une augmentation du nombre des fournisseurs, et non le contraire, ce qui serait l'effet des propositions du Livre blanc au sujet de la location à bail et, on peut le concevoir, des hypothèques.

**Le président:** Il y a actuellement 12 banques canadiennes,

**M. Bray:** Oui, Monsieur.

**Le président:** Donc lorsque vous parlez de cinq, vous faites allusion aux cinq plus importantes.

**M. Bray:** Oui, Monsieur; 90 p. 100 des actifs sont détenus par ces cinq banques.

**Le président:** Il faut ensuite songer aux banques étrangères qui opèrent pas l'entremise d'établissements affiliés au Canada.

**M. Bray:** A l'heure actuelle, oui.

**Le président:** Et elles sont très concurrentielles dans le domaine de la location à bail.

**M. Bray:** Oui, Monsieur.

**Le président:** Et le Conseil économique du Canada, auquel M. Dynes a fait allusion, dit dans son rapport qu'il n'a étudié ce point, mais il semble qu'avec une augmentation de leur nombre, les coûts monteront; acceptez-vous cette déclaration?

[Text]

**Mr. Bray:** Do you mean that there are no advantages of scale?

**The Chairman:** No; the costs to the consumer.

**Mr. Bray:** With the increase in the number of suppliers in the market?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Bray:** With respect to leasing, sir, we suggest that there will be a decrease in the number of suppliers. The foreign banks, in all honesty, must be recognized as being here now.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Bray:** Through leasing and even finance companies, their presence is here now.

**The Chairman:** Are the rates comparable between other suppliers of this service and the sales finance companies?

**Mr. Bray:** Yes, sir.

**The Chairman:** Is that because you have to meet the competition?

**Mr. Bray:** The market certainly does set the price.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Bray:** But that is not to suggest, sir, that both kinds of companies will have their lease rates increased. Now, by reason of the May 26 budget announcement which limits the application of the capital cost allowance to lease revenue, all these rates post-May 26 will rise and there is nothing to say that Canadian companies will not be able to be just as competitive as the U.S. bank suppliers now.

**The Chairman:** Well, that assumption made by the Economic Council that costs will go down is not necessarily a correct assumption.

**Mr. Bray:** That would be my judgment.

**Mr. Dynes:** Continuing my comments:

Bank profit levels are a second case in point: The times-interest-earned ratio of Canada's banks has fallen dramatically in the post-war period. "Times-interest-earned" is the ratio of profits, before interest and taxes, to interest. As the ratio approaches 1 to 1, the greater becomes the likelihood that even a temporary reversal would put the borrower, in this case the bank, into a serious condition. In the year prior to the 1954 Bank Act, the banks' ratio was 2.56. At the time of the Porter Royal Commission, it averaged 1.63. In 1975, that ratio was 1.22, up five basis points from 1974 when it hit a post-war low of 1.17. Prudent lenders, including banks, look for corporate borrowers to show a much higher times-interest-earned ratio. For instance, finance company ratios have ranged between 1.36 and 1.70 during the eight years since 1967, to average 1.485 for the period.

But the lenders to banks are not sophisticated lenders but the general public who faithfully place their funds on deposit

[Traduction]

**M. Bray:** Voulez-vous dire que ce n'est pas avantageux?

**Le président:** Non. Je parle des coûts au consommateur.

**M. Bray:** Avec l'augmentation du nombre de fournisseurs?

**Le président:** Oui.

**M. Bray:** Pour ce qui est du crédit-bail, Monsieur, nous croyons que le nombre de fournisseurs diminuera. Il faut reconnaître en toute honnêteté que les banques étrangères sont déjà implantées ici.

**Le président:** Oui.

**M. Bray:** Par le biais du crédit-bail et même des sociétés de financement, elles sont ici présentes.

**Le président:** Les taux qu'offrent d'autres fournisseurs et les sociétés de financement se comparent-ils?

**M. Bray:** Oui, monsieur.

**Le président:** Est-ce parce que vous devez faire face à la concurrence?

**M. Bray:** Le marché détermine certainement le prix.

**Le président:** Oui.

**M. Bray:** Mais cela ne veut pas dire, monsieur, que ces deux genres de sociétés verront leurs taux de crédit-bail augmenter. Étant donné la déclaration du 26 mai portant sur le budget et limitant la déduction pour amortissement aux revenus provenant du crédit-bail, tous les taux augmenteront après le 26 mai; et il est certain que les sociétés canadiennes pourront être aussi concurrentielles que les banques américaines.

**Le président:** La supposition du Conseil économique voulant que les coûts diminuent n'est pas nécessairement juste.

**M. Bray:** Je serais enclin à le penser.

**M. Dynes:** Pour continuer mes remarques:

Les niveaux de profits bancaires sont un deuxième exemple: le rapport intérêts accumulés/intérêts versés des banques au Canada a diminué considérablement après la guerre. C'est le rapport qui existe entre les bénéfices, avant paiement des intérêts et des impôts, et les intérêts. Plus il se rapproche de l'unité, plus s'accroît le danger qu'un renversement, même temporaire, mette l'emprunteur, il s'agit ici de la banque, dans une situation très difficile. Pendant l'année qui a précédé l'adoption de la Loi de 1954 sur les banques, le rapport était de 2.56. A l'époque de la Commission Porter, il atteignait en moyenne 1.63. En 1975, il était de 1.22, soit 5 points de plus qu'en 1974, où il était de 1.17, niveau le plus bas de l'après-guerre. Les prêteurs prudents, cela inclut les banques, comptent sur les emprunteurs constitués en corporation pour afficher un meilleur rapport. Par exemple, le rapport des sociétés de financement oscille entre 1.36 et 1.79 depuis huit ans, soit depuis 1967, ce qui donne une moyenne de 1.485 pour cette période.

Ceux qui prêtent aux banques ne sont pas des experts, mais bien le grand public qui y dépose fidèlement ses économies. Qui défendra ses intérêts et protégera ses dépôts?



[Text]

in banks. Who is to assert their interests and protect their deposits?

The government has not stood in the place of the public to regulate banks' leverage and earnings' ratios. The banks have been allowed to develop their own rules of prudent borrowing and lending.

The resultant earnings of banks can be viewed as too low (in relation to deposits) and too high (in relation to equity) at the same time. While the high level of profits of banks have been publicly objected to by some commentators, their downward trending times-interest-earned ratio, a measure of the declining protection for depositors, has gone unnoticed.

If depositor protection is to be served, the adequacy of capital, liquidity, and earnings for banks should be legislated and not left to the possibility of regulations and "specific directives" by the Minister of Finance.

The importance of capital and liquidity adequacy, particularly "interest coverage", outweighs the lack of "convenience," which is cited in the white paper as the reason for the lack of specific safeguards in the public interest.

**Senator Cook:** I am not quite sure that I understand all this. Does this mean that, if the banks pay out \$100 million in interest to their depositors, you are suggesting they are not making sufficient money to pay out that \$100 million?

**Mr. Dynes:** To pay out which?

**Senator Cook:** If the interest charges to their depositors are, say, \$100 million, your point is what?

**Mr. Dynes:** Our point, senator, is that all the concentration is in getting the loan rate down for the end user, the borrower. We are saying that we are trying to get, as an example, a higher rate for the depositor, to encourage people to deposit, and let the borrower pay a little more for his money.

**Senator Cook:** Your point is really related to the amount of interest the bank can pay to its depositors, and not to the protection of the deposit itself. You are talking about protection of the interest on the deposit, and the protection of the deposit itself?

**Mr. Dynes:** That is so. I might add that this is just a condensed version of all the negative and positive covenants that we have in our own trust deeds in order to be able to be eligible for bank lines. As a company, we have over \$300 million in bank lines. We must not go beyond certain restrictive covenants, we must compare our liquidity completely on a five-year basis, we must not lend more than 25 per cent of our loans on anything that matures beyond five years, and so on. We then have a leverage of less than seven to one.

**Senator Cook:** So you have a passing knowledge of that source.

**Mr. Dynes:** Yes, I have, senator.

[Traduction]

Le gouvernement n'a pas remplacé le public pour régulariser les taux d'endettement et de revenus des banques. Ces dernières ont pu établir leurs propres règles d'emprunts et de prêts.

On peut considérer que les revenus bancaires qui en résultent sont à la fois trop faibles (par rapport au dépôts) et trop élevés (par rapport à leurs fonds propres). Bien que certains observateurs se soient élevés contre les profits élevés des banques, la tendance à la baisse du rapport intérêts accumulés/intérêts versés, un indice de l'affaiblissement de la protection assurée aux déposants, est passé inaperçue.

Si on veut leur assurer une protection, il faut adopter des mesures législatives sur le capital, les liquidités et les gains des banques, et non pas abandonner le contrôle de ces éléments à d'éventuels règlements et «directives spéciales» du ministre des Finances.

L'importance d'un niveau convenable du capital et des liquidités, et plus particulièrement «de la couverture des intérêts» a plus de poids que les «désagréments» que le Livre blanc cite comme raison au manque de garanties précises offertes au public.

**Le sénateur Cook:** Je ne suis pas certain de bien comprendre. Voulez-vous dire que si les banques paient 100 millions de dollars en intérêts à leur déposants, elles n'ont pas de revenus suffisants pour le faire?

**M. Dynes:** Pour payer quoi?

**Le sénateur Cook:** Si les intérêts qu'elles paient à leurs déposants sont de 100 millions de dollars, où vous voulez en venir?

**M. Dynes:** Notre objectif est de réduire le taux d'intérêt du prêt pour le dernier usager, soit l'emprunteur. Nous disons que nous voudrions obtenir par exemple un taux supérieur pour le déposant, pour inciter les gens à déposer, et que l'emprunteur paie un peu plus pour l'argent qu'il demande.

**Le sénateur Cook:** Vous pensez vraiment au montant d'intérêt que la banque peut payer à ces déposants et non à la protection du dépôt lui-même. Vous parlez de la protection de l'intérêt payable sur le dépôt, et non de celle du dépôt lui-même?

**M. Dynes:** C'est cela. Je pourrais ajouter que ce n'est qu'une version abrégée de tous les engagements positifs et négatifs que nous avons dans nos contrats de fiducie pour nous permettre d'être admis dans le secteur bancaire. En tant que société, nous y avons investi plus de 300 millions de dollars: Nous ne devons pas dépasser certains engagements restrictifs, devons comparé nos liquidités en totalité sur une base quinquennale, ne pas consentir plus de 25 p. 100 de nos prêts pour l'achat de biens d'une durée inférieure à cinq ans, et ainsi de suite. Notre taux d'endettement est inférieur à un rapport de 7 contre 1.

**Le sénateur Cook:** Vous connaissez donc assez bien cette source.

**M. Dynes:** Oui, sénateur.

[Text]

**The Chairman:** How many of the firms which appear on that list attached to your brief were borrowers from the banks?

**Mr. Dynes:** I guess at times, every one of them. As I highlighted earlier, as an industry we certainly have no criticism of the principal banks in Canada. We are simply saying that there is going to be perpetuation in size, that we believe the Bank Act will not increase the competition necessary by opening the door to more banks, and we are suggesting that the other financial intermediaries that have served the financial system well over the years could be encouraged to be more competitive rather than less competitive as would apply under the present proposals in the white paper.

**Senator Cook:** I am sure the banks have a high respect for you also.

**Mr. Dynes:** I agree with that, and also basically that if any of our members decide—those who are sizeable enough to do so—to become banks, I am sure they will have every cooperation from the banks.

Turning now to basic definitions, even as the white paper avoids a specific definition of “banking,” that section of the paper in which the payments’ system is described lacks a definition of “deposit.”

Banks are thus allowed to undertake such activities as are natural to “banking,” and the participants in the Canadian payments’ system are limited to those that accept “deposits.” Both terms require definition.

The Canadian Payment System, as envisaged, will be much more than a facility to transfer funds. The system will be a mammoth data collection instrument and contain detailed information that is essential to all investment decisions whether debt or equity. The decision to limit participation in the Canadian Payments Association to so-called deposit-takers is arbitrary. It is a means of disenfranchising some provincially incorporated financial institutions from the system, and is counter-productive in increasing the level of competition in financial services markets in Canada.

**The Chairman:** On the definition of “deposit,” if you limit it to institutions that accept deposits, I suppose that would even embrace your sales finance companies, or many of them, who accept short-term deposits from corporations?

**Mr. Dynes:** That has been our point, sir, but it is not accepted by the committee that is studying the EDP system in Canada. We are not included, although from a credit standpoint, in looking down the road to the future, we shall be at a tremendous disadvantage if we do not find a way of being included in the system.

**The Chairman:** Are you disagreeing with the definition of “deposit” as a base for whether you are a bank or not a bank?

**Mr. Dynes:** Yes. To a degree we are asking for support of our argument that we should be part of the system.

[Traduction]

**Le président:** Combien d’entreprises figurant sur la liste annexée à votre mémoire, ont emprunté des banques?

**M. Dynes:** Je crois qu’à un moment ou à un autre, toutes ces entreprises ont emprunté. Comme je l’ai mentionné précédemment, en tant qu’industrie, nous n’avons certainement pas à nous plaindre des principales banques canadiennes. Nous disons simplement que le même niveau sera maintenu et que selon nous, la Loi sur les banques n’aura pas pour effet de stimuler la concurrence nécessaire en accueillant d’autres banques; nous pensons qu’on pourrait encourager les autres intermédiaires financiers, qui ont bien servi le système économique au cours des années, à être plus concurrentiels, contrairement à ce que propose actuellement le Livre blanc.

**Le sénateur Cook:** Je suis sûr que les banques vous respectent également beaucoup.

**M. Dynes:** Je le crois aussi et si certains de nos membres (ceux qui peuvent se permettre de le faire) décident de se constituer en banques, je suis sûr que les autres institutions bancaires leur offriront leur entière collaboration.

Pour ce qui est des définitions de base, même le Livre blanc évite de définir de façon précise les «activités bancaires», dans cette section du document qui traite du système de paiements, on évite de donner des précisions sur le terme «dépôt».

On permet donc aux banques de mener des activités compatibles avec les «opérations bancaires», mais le Système canadien de paiements regroupe uniquement les établissements qui reçoivent des «dépôts». Il faut définir clairement ces deux termes.

Le Système canadien de paiements dont on prévoit la création sera beaucoup plus qu’un mécanisme de transfert de fonds. Il constituera une immense organisation de collecte de données et il fournira des informations détaillées essentielles à toute prise de décision concernant des investissements, qu’il s’agisse de dettes ou de mises de fonds. La décision d’inclure dans l’Association canadienne des paiements uniquement les institutions qui reçoivent des dépôts est arbitraire. On rejette ainsi du système les établissements constitués au niveau provincial et on met un frein à la croissance de la concurrence sur les marchés de services financiers au Canada.

**Le président:** Pour ce qui est de la définition du terme «dépôt», si l’on s’en tient aux institutions qui acceptent des dépôts, je suppose que ce groupe engloberait même vos entreprises de financement des ventes, ou un grand nombre d’entreprises, qui acceptent des dépôts à court terme des corporations?

**M. Dynes:** C’est également notre opinion, monsieur, mais elle n’est pas partagée par le comité qui étudie le système de traitement électronique des données au Canada. Pour ce qui est du crédit, si nous ne sommes pas inclus dans le système nous serons fortement désavantagés, à l’avenir il nous faut donc trouver un moyen de participer au système.

**Le président:** Êtes-vous d’accord pour qu’on utilise la définition de «dépôt» pour déterminer si une entreprise peut être considérée comme une banque?

**M. Dynes:** Oui. Dans une certaine mesure, nous demandons qu’on reconnaisse que nous devrions faire partie du système.



[Text]

**The Chairman:** If you, under the legislation, become a bank, then, of course, you are subject to all the regulations, terms and conditions in the Bank Act, which means even the provision of reserves.

**Mr. Dynes:** That is right.

**Mr. Bray:** Mr. Chairman, I should like to add to that. We must be careful not to lose a major point here. The preparation of Appendix A, which shows the array of the financial institutions in Canada, is again brought to your minds. We have been pointing out the fact that banks, with higher leverage ratio, with lower times interest earned ratio, and with an arbitrary definition of "deposit", will be put in a very superior competitive position to all others. When I say "banks", in the case of the EFTS system I am referring to deposit takers. The deposit takers, and banks specifically with respect to leasing and mortgaging, given the high leverage ratio and the lower times interest earned ratio, are being placed in a position of serious competitive advantage vis à vis all other financial institutions. It is inconsistent with the central purpose of the white paper—and with respect to that I should like to quote from page 16, the second last paragraph, of the white paper itself:

The soundness of the basic approach to the strengthening and development of the financial system through effective and equitable competition was reaffirmed by the Porter Commission, was central to its recommendations, and remains the basic underlying objective of the government in its approach to banking legislation.

If effective competition is the major objective, given the fact that there are these higher leverage ratios, unregulated; lower times interest earned ratios, unregulated; and, in addition, the definition of "deposit", which is nowhere evident and which includes only deposit takers on the future EFTS system, which makes them the core of the system for the obtaining of all the information that the data bank will contain, is to put deposit takers generally, and banks specifically, at a huge advantage to all others; and what you could see take place is a very much shorter list of financial institutions in the array of financial institutions serving Canada—the result of which, it appears to us, is that the central purpose, the basic underlying objective of the white paper, is not being served at all.

**The Chairman:** The central objective of the white paper, as stated in the white paper, is to maintain a strong Canadian banking system and the competitive position of Canadian banks vis à vis all others. Is that not what is stated?

**Mr. Bray:** I do not believe so, sir. I believe that what is stated as the underlying objective is effective and equitable competition. I think the dominance of the Canadian banking system now, with 41 per cent of the total assets of all private sector financial institutions, is assured by its size alone and its growth. Its viability since the 1967 Bank Act revisions does not suggest at all that banking is in jeopardy.

[Traduction]

**Le président:** Si, conformément à cette loi, vous devenez une banque, vous êtes alors évidemment assujettis à toutes les conditions de la Loi sur les banques qui prévoit même la constitution de réserves.

**M. Dynes:** C'est exact.

**M. Bray:** Monsieur le président, j'aimerais ajouter certains commentaires. Nous ne devons pas perdre de vue un élément important. Je vous renvoie une fois de plus à l'anneze A qui fournit la liste des institutions financières au Canada. Étant donné la définition arbitraire de «dépôt», nous avons souligné le fait que les banques à fort endettement qui recueillent des intérêts pour des prêts à court terme occuperont une position beaucoup plus avantageuse par rapport à toutes les autres. Quand je parle de «banques» en faisant allusion au systèmes EFTS, je veux parler des banques de dépôts. Ces institutions, de même que les banques qui s'occupent de location-vente et d'hypothèques, jouissent d'un avantage net sur toutes les autres institutions financières étant donné leur fort endettement et les intérêts qu'elles recueillent pour prêts à court terme. Cela n'est pas conforme à l'objectif premier du Livre blanc et à ce sujet, j'aimerais attirer votre attention sur un extrait du Livre blanc, avant-dernier paragraphe, page 16

La validité du principe qui consiste à renforcer et développer le système financier grâce à une concurrence efficace et équitable a été réaffirmée par la Commission Porter; ce principe sous-tendait ses recommandations et reste l'élément fondamental de l'attitude du gouvernement face à la législation bancaire.

Si l'on vise avant tout à établir une concurrence efficace, compte tenu du fait donné que cet endettement important de même que les intérêts pour prêts à court terme ne sont pas réglementés et étant donné que la définition de «dépôt» n'est nulle part évidente et qu'elle concerne uniquement les institutions qui reçoivent des dépôts dans le cadre du futur système EFTS, ces institutions deviennent le centre du système visant à obtenir toutes les informations contenues dans la banque de données et ces institutions qui acceptent des dépôts, et les banques en particulier, jouiront d'un immense avantage sur toutes les autres; la liste des institutions financières servant le système économique canadien pourrait bien être considérablement réduite et en conséquence, nous croyons que l'objectif principal du Livre blanc n'est absolument pas atteint.

**Le président:** L'objectif principal du Livre blanc, selon son texte même, est de maintenir un système bancaire canadien solide de même qu'une situation concurrentielle des banques canadiennes par rapport à toutes les autres. N'est-ce pas ce qu'on y affirme?

**M. Bray:** Je ne crois pas, Monsieur. Je crois que l'objectif visé est plutôt d'établir une concurrence efficace et équitable. Je pense que la prédominance actuelle du système bancaire canadien, qui détient 41% du total des avoirs de toutes les institutions financières du secteur privé, est assurée par son importance et sa croissance. La viabilité qu'il a montrée depuis que la Loi sur les banques de 1967 a été révisée ne laisse en aucun cas supposer qu'il est dans une situation précaire.

[Text]

**The Chairman:** I thought the white paper said that nothing would be proposed which might jeopardize the position of Canadian banks.

**Mr. Bray:** I think it is certain that that is being carried forward. The question becomes whether or not something is being suggested in the white paper that may jeopardize everybody else.

**Senator Cook:** Just to understand, in Appendix A are you No. 6, or do you spill over into any of the other numbers from one to ten?

**Mr. Bray:** We speak for No. 6 and for No. 6 only, but, as a matter of fact, No. 6 contains some organizations that would not be in our association. It would include other leasing corporations that are not in our association.

**Senator Cook:** Thank you.

**Mr. Dynes:** The only thing I would add to Mr. Bray's statement is simply that I do not think anything appears in the white paper that says that the purpose of the Bank Act is to further enhance the competitive position of the banks by adding anything else to it, which is our view.

In improving competition, we have expressed serious doubts regarding the improved degree of competition in Canada's financial services markets that is expected from the proposals contained within the white paper.

It may well be that the proposals will do more to advance the competitive position of Canada's banks than to achieve the stated objective for the Canadian public. We feel that a position that strengthened non-bank financial institutions would serve that objective better.

Canadian bank branches now number over 7,000—the heaviest concentration of bank branches in any country in the world—with domestic bank assets of \$85.0 billion, with 90 per cent in five banks.

It seems incredible that a royal commission was established to study "corporate concentration", yet Bank Act revisions are proceeding before receiving the commission's report when banking is one of the largest and most concentrated industries in Canada.

Thank you again, Mr. Chairman, and gentlemen for the opportunity to express these views this morning. I have attempted to be as brief as possible.

**The Chairman:** Don't feel that you have to be brief. Make whatever elaborations you want, so long as they are on the point, and I have not seen you depart from that principle yet. Knowing Mr. Bray as I do, I feel reasonably certain that you would not.

Are there any questions?

**Senator Cook:** I have just one, Mr. Chairman. First of all, may I say, speaking for myself, that I have enjoyed the session this morning. I think it is a excellent brief. I trust I was not too provocative in asking certain questions.

[Traduction]

**Le président:** Je croyais que le Livre blanc stipulait que rien ne serait proposé qui pourrait mettre en danger les banques canadiennes.

**M. Bray:** Il est certain que le Livre blanc a été conçu à cette fin. La question est maintenant de savoir si certaines propositions du Livre blanc peuvent menacer les autres institutions.

**Le sénateur Cook:** Voudriez-vous me dire si vous êtes le n° 6 dans l'annexe A, ou si vous vous réferez à n'importe lequel des dix chiffres?

**M. Bray:** Nous parlons du n° 6 seulement, mais en fait, le n° 6 inclut certaines organisations et autres sociétés de location qui ne font pas partie de notre Association.

**Le sénateur Cook:** Je vous remercie.

**M. Dynes:** Je souhaite simplement ajouter à la déclaration de M. Bray que, selon moi, le Livre blanc ne dit pas que son objet est d'améliorer davantage la situation concurrentielle des banques en la modifiant, ce qui correspond à notre point de vue.

En améliorant la concurrence, nous avons exprimé de sérieuses réserves quant au degré d'amélioration sur le marché canadien des services financiers que nous des attendons propositions contenues dans le Livre blanc.

Il se peut très bien que ces propositions contribuent plus à améliorer la situation concurrentielle des banques canadiennes qu'à réaliser l'objectif annoncé. Nous croyons qu'une mesure susceptible de renforcer la situation des institutions financières non bancaires contribuerait mieux à la réalisation de cet objectif.

Les filiales des banques canadiennes se chiffrent maintenant à plus de 7 000—le Canada a la plus grande concentration de filiales bancaires au monde—et leurs avoirs bancaires sont de \$85 milliards, cinq banques se partageant 90 p. 100 de cette somme.

Il semble incroyable qu'on ait institué une Commission royale d'enquête afin d'étudier «la concentration des entreprises» et pourtant les révisions de la Loi sur les banques s'effectuent avant que la Commission d'enquête ait remis son rapport et pourtant, les banques sont l'une des industries canadiennes les plus importantes et les plus concentrées.

Monsieur le président, messieurs, je vous remercie de m'avoir donné l'occasion d'exprimer ces vues. J'ai taché de le faire aussi brièvement que possible.

**Le président:** Ne vous croyez pas obligé d'être bref. Donnez toutes les explications que vous jugez nécessaires, en veillant à ce qu'elles se rapportent toujours directement au sujet principal, ce que vous avez d'ailleurs réussi à faire jusqu'ici. Je connais bien M. Bray et je suis relativement certain que vous éviterez de vous éloigner du sujet.

Y-a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Cook:** Oui, monsieur le président, mais une seule. D'abord, je voudrais dire que j'ai aimé la session de ce matin, nous avons eu un excellent exposé. J'espère que mes questions ne vous ont pas semblé trop agressives.



[Text]

**Mr. Dynes:** Not at all.

**Senator Cook:** On page 6 of your brief you say:

If the objective is to increase competition in the financial services markets, would it not be preferable to strengthen the positions of non-bank financial institutions, rather than weaken them, and thus call for an increased role for insurance companies, pension funds, trust companies, mortgage companies, and finance companies?

We have heard quite a good deal this morning, and some of it most interesting, on the things that should be done to curb the banks or at least not to give them additional powers. I should like to hear from you, and if you do not want to do it now you can give us your ideas later, on what you want which would strengthen the position of non-bank financial institutions.

**Mr. Dynes:** We have not addressed ourselves to any specific requests that we might make at this time. We have highlighted to you simply what the impact of the increased powers are in our view. We are sure, for example, that you will have representation from the insurance companies, and we do not pretend to speak on their behalf. The same thing applies to pension funds and trust companies. They have made their own briefs. We also know, as you do, that the revisions of the Trust Companies Act will examine the provisions of the Bank Act, and I can only assume that they will be studying very carefully the advantages granted to the banks and the impact upon themselves, and try to see if they can develop some requests which would assist their own industry.

**The Chairman:** I should tell you that in respect of trust companies the Trust Companies Association is appearing before us next week. We will hear their story then.

**Mr. Dynes:** I do not believe we have ever addressed ourselves really to asking anything specifically on our behalf. The only thing we can see that affects us all is possibly of banks being permitted to get into longer-term liabilities, longer-term lending, in which case we feel they should have the same restrictions as we all have, by matching long-term borrowing with long-term lending, which means higher costs to them.

**Senator Cook:** One of the witnesses spoke this morning about the clearing house of the Canadian Payments Association Act, or something like that.

**Mr. Bray:** Certainly in that regard we feel it is important that non-deposit-taking financial institutions be included in what is now organized as the standards group. We have difficulty in differentiating between a deposit and a payment, sir.

**Senator Cook:** We would like to have a memo on that, as to what your suggestions are and what terms there should be. In other words, something that you would like of a concrete

[Traduction]

**M. Dynes:** Mais pas du tout.

**Le sénateur Cook:** A la page 6 de votre mémoire, vous dites:

«Puisque l'objectif est d'accroître la concurrence dans le marché des services financiers, ne serait-il pas préférable de raffermir la position des institutions financières autres que les banques, plutôt que de l'affaiblir et d'accorder un rôle plus important aux compagnies d'assurance, aux caisses de retraite, aux sociétés de fiducie, aux sociétés d'hypothèque et aux compagnies de finance?

Nous avons entendu ce matin beaucoup de choses très intéressantes au sujet de ce qui devrait être fait pour limiter le pouvoir des banques ou, au moins, ne pas l'augmenter. J'aimerais que vous nous disiez ce qui, selon vous, serait susceptible de raffermir la position des institutions financières autres que les banques. Si vous ne désirez pas nous soumettre vos idées là-dessus maintenant, nous pourrions y revenir plus tard.

**M. Dynes:** Nous n'avons pas encore formulé de requêtes précises à ce sujet. Nous vous avons simplement exposé nos vues sur les répercussions possibles d'une augmentation de pouvoirs. Par exemple, je suis certain que vous allez bientôt recevoir des requêtes de la part des compagnies d'assurance, et pourtant, nous n'avons pas la prétention de parler en leur nom. Je pourrais en dire autant des caisses de retraite et des sociétés de fiducie. Ces institutions ont présenté leurs propres mémoires. Vous et moi savons également que lors de la révision de la Loi sur les sociétés de fiducie, on examinera les dispositions de la Loi sur les banques et je ne peux que prévoir qu'elles étudieront très attentivement les avantages accordés aux banques et les effets qu'elles-mêmes devront subir, et tenter de voir si elles peuvent formuler certaines requêtes susceptibles de les aider.

**Le président:** Je dois vous dire, au sujet des sociétés de fiducie, que l'Association des sociétés de fiducie comparait devant le Comité la semaine prochaine. Nous verrons ce qu'elles disent de tout cela.

**M. Dynes:** Je ne crois pas que nous ayons déjà demandé quelque chose en notre nom propre. La seule chose qui, je crois, pourrait nous toucher, serait que les banques aient le droit de prendre des engagements à plus long terme, de consentir des prêts également à plus long terme, éventualité dans laquelle nous croyons qu'elles devraient être soumises aux mêmes restrictions que nous, étant donné que des emprunts et des prêts à longs termes impliquent pour elles des frais plus élevés.

**Le sénateur Cook:** Un des témoins de ce matin a parlé du système de compensation prévu dans la Loi sur l'Association canadienne des paiements, ou quelque chose de ce genre.

**M. Bray:** A ce sujet, nous croyons qu'il est important que les institutions financières qui n'acceptent pas de dépôts fassent partie de l'organisation que nous appelons le groupe de normalisation. Nous pouvons éprouver des difficultés à différencier un dépôt d'un paiement.

**Le sénateur Cook:** Nous aimerions que vous nous soumettiez un mémoire dans lequel vous exposeriez vos suggestions et les modalités à adopter. Nous voudrions donc savoir, de façon

[Text]

nature that could be of assistance to you. I realize they are all concrete.

**Mr. Bray:** There is the matter of protection with respect to our borrowings. This committee is aware of the Investment Companies Act which opened up an inadequate facility that has been an embarrassment to the industry with respect to the protection of investors. But we are at a disadvantage in proposing particular actions that might be taken by the government inasmuch as we do fall, to a great degree, under the jurisdiction of the provinces. It is hard to present a picture of what might be done at this level that would not at the same time require action of a similar nature at the provincial level.

I think that non-bank financial institutions are generally disadvantaged by an array of laws which are not uniform governing their actions at the provincial level, whereas banks relate to the Bank Act and, therefore, have one rule for the whole nation.

**Senator Cook:** I am not too impressed with the argument that legislation should not do something which would be beneficial to the banks simply because it might hurt another group. I am more impressed with the type of argument that would say, "Let us do something that would help the economy or help the consumer."

**Mr. Bray:** In that regard, sir, competition has been looked upon as the beneficial structure for the assistance of consumers. That is what Canada relies upon. Therefore, I suggest that you may re-examine your position of what is good for the consumer in the short run by giving or awarding powers to the banks, when in fact in the longer run, you will be negating the major insurance policy that customers have, namely adequate and effective competition in the marketplace. If by awarding advantages to the banks you at the same time eliminate or reduce competition, then I suggest you may be jumping from the frying pan into the fire, and that would, of course, be your concern as well.

**Mr. Dynes:** Just looking again at the first page of my introduction, I should like to run through rapidly just what you will be lacking if competition gradually disappears from the financial institutions. We talk about unsecured lending. I am talking about the innovation that has taken place in our industry to the advantage of the consumers. You talk about advantage to the consumers. Well, the unsecured lending to the consumers started with our industry. Because of their lower rates the banks were only going for secured lending at that time.

We talk about lending to consumers on security of chattels, and financing of conditional sales contracts between manufacturers and businesses. Our company was formed 55 years ago on the basis that we were going to fill that role in Canada, which was an empty role. It was filled also at that time by Canadian Acceptance Corporation, which preceded us by a couple of years, and by GMAC. We were the first three to fill that role in Canada, and we have expanded over the years.

[Traduction]

concrète, quelles mesures vous proposeriez qui seraient de nature à vous aider. Je suis conscient du fait qu'elles sont toutes concrètes.

**M. Bray:** Il y a aussi la question de la protection de nos emprunts. La Loi sur les sociétés d'investissement prévoit une disposition inadéquate qui s'est avérée une entrave à l'industrie relativement à la protection des investisseurs. D'autre part, nous sommes désavantagés lorsque nous proposons l'adoption de certaines mesures au gouvernement puisque nous relevons des provinces, dans une grande mesure. Il est difficile d'énumérer les lacunes auxquelles il faudrait remédier à ce niveau puisqu'elles nécessiteraient, du même coup, des mesures d'une nature semblable au niveau provincial.

Je crois que les institutions financières qui ne sont pas des banques sont, en général, désavantagées par une gamme de lois sans uniformité régissant leurs activités au niveau provincial, tandis que les banques relèvent de la Loi sur les banques et sont donc soumises à une seule règle qui est la même dans tout le pays.

**Le sénateur Cook:** Je ne suis pas entièrement d'accord avec l'idée de ne pas inclure dans la loi certaines mesures avantageuses aux banques tout simplement parce qu'elles seraient au détriment d'un autre groupe. J'aimerais mieux qu'on dise qu'il faut faire quelque chose pour l'économie ou le consommateur.

**M. Bray:** A cet égard, monsieur, on a toujours considéré la concurrence comme étant une structure apte à aider les consommateurs. Le Canada compte sur cela. Je tiens donc à vous signaler que si vous rajustiez votre position relativement à ce qui est bon pour le consommateur à court terme, en donnant ou en accordant des pouvoirs aux banques, vous finiriez par annuler, à long terme, la principale garantie qu'ont les clients, à savoir, une concurrence suffisante et efficace sur le marché. Si en accordant des avantages aux banques vous éliminez du même coup la concurrence, ou que vous la réduisiez, j'estime que vous tomberiez de Charybde en Scylla; ce ne serait pas la fin de vos soucis.

**M. Dynes:** Si j'en reviens à la première page de mon introduction, j'aimerais revoir rapidement ce qui fera défaut si la concurrence disparaît graduellement des institutions financières. Nous avons parlé de prêt non garanti. Je parle de l'innovation que nous avons apportée dans notre industrie au profit des consommateurs. Vous parlez des avantages pour les consommateurs. C'est notre industrie qui a introduit le prêt non garanti aux consommateurs. À cause de leurs taux peu élevés, les banques n'accordaient à cette époque que des prêts garantis.

Nous discutons ici de prêts accordés aux consommateurs moyennant garantie des biens meubles, de financement de contrats de vente sous conditions entre fabricants et maisons d'affaires. Notre société a été formée il y a cinquante cinq ans dans le but de combler ce vide au Canada, puisque personne d'autre ne le faisait. La Canadian Acceptance Corporation, qui nous a précédé de quelques années, et la GMAC (General Motors Acceptance Corporation), ont aussi joué ce rôle. Nous



[Text]

We talk about manufacturers and businesses, businesses and businesses, and retailers and consumers—in other words, conditional sales contracts, which meant that someone could purchase a car by simply making a deposit and have equity only in that particular unit. The same thing applies to industrial-commercial financing—factoring of accounts receivable, financing of manufacturer-owned finished inventory, capital loans to dealers, commercial mortgage lending, leasing of equipment to businesses, residential first and second mortgage lending—and I refer to outlying areas that were not serviced by the insurance companies or the banks at that particular time—and residential collateral mortgage lending, which is another area in which we were innovative.

It may be that there is a slightly higher rate to the customer by dealing through the available alternatives to the banks, but if those alternatives disappear, simply from the standpoint of trying to create competition among banks alone, I believe that the innovative abilities that have been available to the consumer through such alternatives will disappear.

Do you have anything to add, Mr. Johnstone?

**Mr. Johnstone:** We are simply suggesting controls that would result in competitive equality. I do not think we are asking that we be given specific rights or powers. In respect of companies that have been active in the leasing industry, had they been granted grandfather status when the budget changes were made, it would have resulted in their having a competitive advantage. But that is water over the dam. I think the thrust of our argument is simply that a closer control over the banks would effectively equalize competition. We are not asking that something be taken away from the banks, but that a closer control related to the types of businesses now being proposed that they may enter into, be maintained so as to ensure competitive equality in the marketplace.

**The Chairman:** Mr. Johnstone, the banks are indirectly in the leasing business now, are they not?

**Mr. Johnstone:** Yes, they are.

**The Chairman:** To what extent?

**Mr. Johnstone:** To a fairly considerable extent through subsidiary companies of which they retain 50 per cent control. Those subsidiary companies, however, do not have after-tax dollars which they can use in order to tax-orient the leases they enter into. In effect, if you cannot utilize the capital cost allowances available to you as a lessor, you have to enter into what is called a money-cost lease, which is a price for your money plus an overriding rental differential, or interest rate, if you wish to call it that. If you are a company which makes substantial profits, then you are in a position to defer those profits through claiming capital cost allowance and, in effect,

[Traduction]

avons été les trois premières au Canada, et nous avons pris de l'expansion au cours des années.

Nous desservons aussi l'industrie de fabrication, les commerces, les détaillants et les consommateurs; en d'autres termes, nous finançons les contrats de ventes sous conditions: par exemple, quelqu'un pouvait aller acheter une auto en faisant simplement un dépôt et ne détenir, une valeur nette que sur cette unité en particulier. Il en est de même du financement industriel et commercial, de l'affacturage des comptes-clients, du financement de stocks de produits finis appartenant aux fabricants, des prêts de capitaux aux négociants, des prêts hypothécaires commerciaux, de la location d'équipement aux commerces, des prêts en première et seconde hypothèques résidentielles—et je parle des régions périphériques qui n'étaient pas desservies par les compagnies d'assurances ou les banques à ce moment-là—les prêts garantis sur hypothèques résidentielles, autre domaine dans lequel nous avons fait des innovations.

Il est possible qu'il en coûte légèrement plus cher aux clients qui font affaire avec des institutions autres que les banques, mais si ce choix est éliminé, je crois, en tenant compte du seul fait que cela stimulait la concurrence entre les banques, que les possibilités d'innovation dont ont profité les consommateurs disparaîtront.

Avez-vous autre chose à ajouter M. Johnstone?

**M. Johnstone:** Nous ne faisons que proposer des mécanismes de contrôle qui assureraient une égalité en matière de concurrence. Je ne crois pas que nous réclamions des droits ou des pouvoirs spéciaux. Quand aux sociétés qui faisaient affaire dans l'industrie du crédit-bail, si on leur avait permis de conserver les droits acquis lorsque les changements budgétaires avaient été faits, elles auraient eu un avantage en matière de concurrence. Mais c'est chose faite. Je crois que l'essentiel de notre argument, veuille qu'un contrôle plus étroit des banques soit de nature à rétablir effectivement l'égalité en matière de concurrence. Nous ne demandons pas qu'on retire certains privilèges aux banques, mais qu'on établisse un contrôle plus étroit relativement aux genres d'entreprises avec lesquels elles peuvent faire affaire pour maintenir l'égalité sur le marché, face à la concurrence.

**Le président:** Monsieur Johnstone, à l'heure actuelle, les banques sont indirectement engagées dans le commerce du crédit-bail, n'est-ce pas?

**M. Johnstone:** Oui, elles le sont.

**Le président:** Dans quelle mesure?

**M. Johnstone:** Dans une très grande mesure grâce aux sociétés affiliées qu'elles contrôlent à 50%. Néanmoins, ces sociétés ne disposent pas de fonds après-impôt dont elles pourraient se servir pour des opérations de locations-ventes de façon qu'elles soient avantagées sur le plan de l'imposition. De fait, si vous ne pouvez pas profiter des dégrèvements d'intérêts auxquels vous avez droit en tant que bailleur de fonds, vous devez conclure un crédit-bail au prix coûtant, ce qui représente le prix de votre argent auquel vous ajoutez une prime générale locative qui est, si vous voulez, un taux d'intérêt. Si votre société fait des profits substantiels, alors vous êtes en mesure

[Text]

you pass along the saving to the lessee in the form of a reduced rental. Bank subsidiary companies are not in a position to do so, whereas companies who have been in leasing for some considerable period of time are.

**The Chairman:** Banks have been operating in the lease field through affiliated companies, or companies in which they have a reasonably high percentage of ownership.

**Mr. Johnstone:** That is correct, but those companies have not been active long enough in the marketplace to be able to generate sufficient after-tax dollars to allow them to enter into any great amount of what we call tax-oriented leasing, which means that they are really money-cost lessors.

**The Chairman:** What you are saying is that the amount of the market that the banks get now in this indirect fashion is not substantial?

**Mr. Johnstone:** It is substantial on what we call a money-cost leasing basis, which would be bank prime plus, let us say, 2 per cent. That would be the effective leasing rate. That is the type of lease rate they are offering in the marketplace today.

The American banks who have leasing subsidiaries in Canada, again because they have not operated in the Canadian marketplace for any considerable period of time, do not have after-tax dollars that they can claim capital cost allowances against, so they also promote money-cost leasing in the marketplace.

**The Chairman:** Is that what you call finance leasing?

**Mr. Johnstone:** It is similar to finance leasing, although finance leasing is more closely related to a lease that is really a sale. Companies such as my own, which has been in the market for many years, which make substantial after-tax dollar profits are in a position to claim capital cost allowance with respect to the equipment that we lease, and by being able to claim capital cost allowance we can pass the saving on to the lessee in the form of a reduced rental. We take into consideration the fact that we are able to defer the payment of taxes, which allows us to quote more than a competitive rate in the marketplace as against companies that do not have after-tax dollars.

**The Chairman:** Would you say that all companies, including the companies in which some banks have a financial interest, which are engaging in this type of business, are subject to providing service as part of the leasing arrangement?

**Mr. Johnstone:** Are you referring to a maintenance type of service?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Johnstone:** No, none of the leasing companies become involved in maintenance service.

**The Chairman:** Including sales finance companies?

[Traduction]

de différer ces profits en profitant d'un dégrèvement d'intérêts de fait, vous transmettez l'économie à l'emprunteur sous forme de diminution de la prime locative. Contrairement aux compagnies qui ont pratiqué le crédit-bail pendant assez longtemps, les filiales bancaires ne peuvent bénéficier de ces avantages.

**Le président:** Les banques exploitent le domaine du crédit-bail par l'intermédiaire de compagnies affiliées, ou de compagnies qui leur appartiennent dans une proportion raisonnable.

**M. Johnstone:** C'est exact, mais ces compagnies n'ont pas été assez longtemps sur le marché pour pouvoir produire suffisamment de capitaux net d'impôts leur permettant de conclure, en assez grand nombre, des contrats de ce que nous appelons crédit-bail avec avantages fiscaux, ce qui signifie qu'ils sont en réalité bailleurs de fonds à prix coûtant.

**Le président:** Vous voulez dire que la part du marché que les banques obtiennent actuellement de cette manière indirecte n'est pas tellement grande?

**M. Johnstone:** Elle est importante, par rapport à ce que nous appelons sur le plan du crédit-bail à prix coûtant, ce qui serait l'investissement initial de la banque plus, disons 2 p. 100. Ce serait le taux de crédit-bail effectif. C'est le genre de taux offert aujourd'hui sur le marché.

Les banques américaines qui ont au Canada des filiales dans le domaine du crédit-bail, ne disposent pas de capitaux nets d'impôt sur lesquels elles peuvent déduire l'amortissement du coût en capital, pour la simple raison, une fois de plus, qu'elle n'ont pas été assez longtemps sur le marché canadien et c'est pourquoi elles lancent sur le marché le crédit-bail à prix coûtant.

**Le président:** C'est ce que vous appelez crédit-bail financier?

**M. Johnstone:** C'est la même chose que le crédit-bail financier, quoique ce dernier se rapproche davantage d'une location qui est en fait une vente. Des compagnies comme la mienne, qui ont opéré depuis de nombreuses années, et qui font d'importants profits nets d'impôt peuvent réclamer l'amortissement du coût en capital à l'égard de l'équipement loué, ce qui leur permet de passer cette économie aux clients, sous forme de bail réduit. Nous tenons compte du fait que nous pouvons différer le paiement de l'impôt, ce que nous permet d'offrir des taux plus que compétitifs sur le marché par rapport aux compagnies qui ne disposent pas de capitaux après impôts.

**Le président:** Diriez-vous que toutes les compagnies, y compris celles où certaines banques ont des intérêts financiers, et qui se livrent à ce genre d'activités, peuvent fournir ces services, et que cela fait partie des contrats de crédit-bail?

**M. Johnstone:** Voulez-vous parler des services d'entretien par exemple?

**Le président:** Oui.

**M. Johnstone:** Non, aucune des compagnies de crédit-bail ne s'en est occupée.

**Le président:** Y compris les compagnies financières de vente?



[Text]

**Mr. Johnstone:** Yes.

**The Chairman:** So, that is not a characteristic that is imposed on banks in order to get into this field? They simply follow the practice.

**Mr. Johnstone:** That is essentially correct. If they are planning to become lessors and enter into lease transactions that are full payout leases, and the term is related to the useful life of the equipment involved, they would not be doing anything different from what the existing leasing companies are doing in the marketplace presently.

**Mr. Bray:** There is an addendum to that answer that I might give, Mr. Chairman, if I may, and that is that if banks are going to be permitted what is known as residual leasing, it may be desirable to charge banks with the responsibility of undertaking the maintenance and repair of the equipment.

In the case of full payout financing lease, the lessor is being paid for his principal plus the interest differential. Therefore, he does not have the same concern over whether the equipment is being properly maintained. If he is in a residual lease position and he is going to look to 20 per cent of his original investment to be paid back on the utility of that equipment after the expiry of the lease, it might very well be that it is desirable for him to get into what is called maintenance leasing where he would be responsible and would have to ensure that the equipment was being properly maintained.

**The Chairman:** I think the reason the white paper does not propose that is that it would be putting the banks into additional service operations. Once the white paper has the concept that the banks should carry on the business they are carrying on in their own name, then that would effectively preclude them from going into the kind of maintenance, and so forth, that we are talking about.

**Mr. Bray:** Yes, and that points up again, Mr. Chairman, the inconsistency within the white paper proposal that they not get into maintenance leasing while at the same time allowing them to go up to 20 per cent as a residual. That is inconsistent, I suggest, and that is part of our concern over that paragraph, or that section of the white paper. It appears to demonstrate a lack of understanding of the leasing industry.

**The Chairman:** I have an article in front of me written by John F. Vargo. Are you familiar with him?

**Mr. Bray:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** He is the Manager of the Legal Department of the Traders Group Ltd., Toronto.

**Mr. Bray:** Yes.

**The Chairman:** When he is talking about "What is a Finance Lease", he says:

Under an operating lease the basic term of the lease is short in comparison to the economic life of the equipment and the equipment is usually serviced by the lessor.

**Mr. Bray:** Yes, sir. He would be thinking in terms of a company—to help put it in perspective I will name the

[Traduction]

**M. Johnstone:** Oui.

**Le président:** Il ne s'agit donc pas d'une formalité imposée aux banques qui voudraient se spécialiser dans ce domaine et elles se conforment simplement aux règles normales?

**M. Johnstone:** C'est tout à fait exact. Si elles envisagent de devenir bailleur et de conclure des transactions de locations à décaissement complet—et le terme s'applique à l'équipement en question, pendant sa durée utile—elles agiraient exactement de la même manière que les compagnies de crédit-bails qui existent actuellement sur le marché.

**M. Bray:** Monsieur le président, j'aimerais ajouter quelque chose; si l'on autorise les banques à pratiquer ce que l'on appelle des crédits-bails résiduels, il serait peut-être souhaitable qu'elles soient chargées du maintien et de la réparation du matériel.

Dans le cas d'un crédit-bail financier à décaissement complet, le bailleur reçoit son principal, plus l'intérêt. Il ne se soucie donc pas de savoir si le matériel est maintenu en bon état. S'il est preneur d'un crédit-bail résiduel, et s'il espère obtenir jusqu'à 20 p. 100 de son investissement au départ sur ce bien, après l'expiration du bail, il serait peut-être très souhaitable qu'il effectue plutôt ce que l'on appelle un crédit-bail d'entretien, où il serait chargé de veiller à ce que le matériel soit bien entretenu.

**Le président:** Je pense que le Livre blanc ne le propose pas, car cela occasionnerait des services additionnels aux banques. Étant donné que le Livre blanc pose comme principe que les banques devraient assumer leurs opérations en leur propre nom, elles n'ont pas alors à s'occuper de l'entretien, et des autres questions dont nous parlons maintenant.

**M. Bray:** En effet, et cela souligne encore, monsieur le président, le manque d'uniformité des propositions du Livre blanc, en ce qu'elles ne prévoient pas de crédit-bail d'entretien alors que par ailleurs, elles autorisent jusqu'à 20 p. 100 lorsqu'il s'agit d'un crédit-bail résiduel. Cela me paraît illogique, et là se situe une partie de nos réserves quant à ce paragraphe ou à cet article du Livre blanc. Il manifeste, en effet, me semble-t-il un manque de compréhension des activités de crédit-bail.

**Le président:** J'ai ici un article de John F. Vargo. Est-ce que vous le connaissez?

**M. Bray:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Il est directeur du service juridique de la Traders Groups Ltd., de Toronto.

**M. Bray:** En effet.

**Le président:** Il écrit, en parlant de «crédit d'équipement»:

Aux termes d'un crédit d'équipement, la durée du prêt est en général plus courte que la vie rentable de l'équipement et en général, l'équipement est entretenu par le bailleur;

**M. Bray:** En effet, Monsieur. Il devrait penser à une société—pour nous aider à nous placer dans le contexte, je vais

[Text]

names—we will say Hertz or Avis, that would be undertaking an operating lease basis where the rentals are short term, the car is returned to the airport and Avis and Hertz are responsible for maintaining the equipment. That is generally referred to as an operating lease example.

**The Chairman:** Then he goes on to say:

Often the lessee has no real choice between leasing or owning because the lessor does not choose to sell . . .

In brackets in this article he has Bell Canada and Xerox.

. . . or because the lessee does not wish the risk of obsolescence inherent in the ownership of high technology equipment (computers) or because it would not make economic sense for the lessee . . .

You agree with those statements.

**Mr. Bray:** Yes.

**Mr. Johnstone:** Definitely.

**The Chairman:** So in this field today there is some of the leasing business which is carried on on a maintenance basis where the lessor has obligated himself to maintain the equipment?

**Mr. Bray:** Yes, sir.

**The Chairman:** And it would also appear that the leasing, in many cases, may be for a term less than a 100 per cent payout, or less than the full life expectation of the equipment.

**Mr. Bray:** Yes, sir.

**Mr. Johnstone:** Quite correct.

**Mr. Bray:** Such leasing is usually undertaken, and we have dealt with the Hertz, Avis, Tilden example, but such other leasing with respect to computers and the like would generally be undertaken by the manufacturers of those units.

**Senator Cook:** It is also done very widely with motor cars. A motor car dealer will lease a car and sell it to you in a couple of years, and that is the end of it.

**Senator Smith (Colchester):** I was wondering to what extent the residual type of leasing is now carried on. What proportion is it of the total business?

**Mr. Dynes:** Very seldom. Percentage-wise—Mr. Johnstone, would you give an answer to that?

**Mr. Johnstone:** I would think less than 10 per cent. The residual that is allowed for pricing is generally speaking substantially less than your pre-estimation of what you could get. The problem that you have, again, is that you can change your transaction and run into problems under the Income Tax statute. You are moving through a dark cloud all the time when you start talking about leasing and speculating in residu-

[Traduction]

prendre des exemples précis—disons Hertz ou Avis, souscrivant un contrat de crédit d'équipement. La location est à court terme. Lorsqu'on retourne l'autre à l'aéroport, Avis et Hertz ou autres sont responsables de l'entretien du véhicule. On prend généralement cet exemple pour parler de crédit d'équipement.

**Le président:** Puis il continue:

« . . . souvent l'emprunteur n'a pas réellement le choix entre emprunter ou posséder, parce que le bailleur préfère ne pas vendre . . . »

Entre guillemets dans cet article, il parle de Bell Canada et de Xérox:

. . . ou parce que l'emprunteur ne tient pas à prendre le risque d'obsolescence inhérent à la possession d'un équipement de technologie avancée (ordinateurs) ou parce que l'opération ne présenterait aucune perspective de rentabilité pour lui.

Est-vous d'accord avec ces affirmations?

**M. Bray:** Oui.

**M. Johnstone:** Entièrement d'accord.

**Le président:** Ainsi, de nos jours, dans ce type de prêts, certaines transactions de location prévoient l'entretien que le prêteur s'oblige à assurer?

**M. Bray:** En effet, Monsieur.

**Le président:** Et il semblerait que dans de nombreux cas, la location-vente représenterait peut-être une durée inférieure à 100 p. 100 du remboursement intégral ou inférieur aux prévisions de vie du matériel.

**M. Bray:** En effet, Monsieur.

**M. Johnstone:** Parfaitement exact.

**M. Bray:** On pratique généralement ce type de location-vente. Nous avons pris l'exemple d'Hertz, Avis et Tilden. Par contre, d'autres locations-ventes, comme celles d'ordinateurs ou d'équipement semblable, sont généralement pratiquées par les fabricants de ces machines.

**Le sénateur Cook:** C'est une pratique courante dans le domaine des automobiles. Un concessionnaire d'automobiles loue une auto et la vend deux ans après. C'est aussi simple que cela.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je me demande dans quelle mesure on pratique aujourd'hui le prêt résiduel. Pour quelle proportion du marché du prêt compte-t-il?

**M. Dynes:** Il est très rarement pratiqué. Monsieur Johnstone, pourriez-vous nous donner une réponse en pourcentage à notre question?

**M. Johnstone:** Je dirais moins de 10 p. 100. Le prêt résiduel permis pour l'évaluation est généralement inférieure aux évaluations préalables de ce que vous pouvez retirer. Encore une fois, vous aurez le problème de pouvoir changer une transaction et devoir faire face à la Loi sur l'impôt. Nous sommes toujours dans la complète obscurité lorsqu'on commence à discuter de la location-vente, de la spéculation et du prêt



[Text]

als, unless there is a takeout commitment by someone to buy it at a stipulated price, other than the lessee. Most leasing companies are not in a position to project what the collateral value will be, 12, 15, 18 years down the road. That is what you are talking about. You are deferring your takeup of income, and actually your profit is being extended to the far end of the term. If you are starting to use 20 per cent as a residual to be picked up at the expiry of the term and you are only going to get 80 per cent over the term, plus some kind of interest rate, probably all of your profit in that transaction is predicated upon your realizing 20 per cent-plus at some future date. That does not do much for your balance sheet today.

**Senator Smith (Colchester):** I think I understand that. I am wondering though—and you have answered my first question—whether that is something that is likely to grow. Has the tendency in the last three years been for it to increase?

**Mr. Johnstone:** It is a way to reduce the rental rate to the lessee and it has the risk of whether or not you can realize the amount that you are prepared to estimate. For competitive reasons, it is possible that it would increase. It is not prevalent today. It exists in some transactions, but a small percentage.

**Senator Smith (Colchester):** Looking back over the last five years, has there been much tendency to increase?

**Mr. Johnstone:** No; because the competition has been fairly consistent, notwithstanding the many new participants in the leasing market in Canada. They have come in on a cost-plus basis—money cost-plus basis. They have not been tax-orienting, so it has not changed the competitive marketplace substantially.

**Senator Smith (Colchester):** Thank you.

**The Chairman:** I was just going to ask these men about this. You have concluded your presentation, but several of our advisers have some material that they would like to present. If you are still here and are prepared to sit here, I might ask you for a comment on it.

**Mr. Dynes:** Certainly.

**The Chairman:** Do you mind?

**Mr. Dynes:** Not at all.

**Mr. John Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** I would like to come back to a remark made by Mr. Bray in connection with leverage. I believe he said that a ratio of 15 to 1 in the United States would be considered high. The rates in Canada are apparently considerably higher than that. I have a study made by James A. McMyn, published in the *Canadian Banker & ICB Review* of November-December, 1975. He has made a study of all of the banks in Canada, the major banks in the United States and in the United Kingdom. He has made what I think are appropriate adjustments to take care of different accounting policies. I will not list them now, unless you ask me for them. However, to put the various balance sheets of the combined banks which have been analyzed on a comparable basis, he arrives at comparable leverage rates as follows:

[Traduction]

résiduel, à moins que quelqu'un s'engage ouvertement à l'acheter à un prix précis, différent de celui offert par le preneur. La plupart des sociétés de location-vente ne peuvent pas évaluer la valeur de la garantie sur les douze, quinze ou dix-huit prochaines années. C'est ce donc vous parlez. Vous retardez votre prise de revenus et, en fait, ne toucherez votre profit qu'à la dernière échéance. Si vous pensez retirer 20 p. 100 de la somme en valeur résiduelle en fin de contrat, vous n'allez obtenir que 80 p. 100 pendant la durée du contrat, plus un certain taux d'intérêt. Probablement tous les profits de cette transaction dépendent de votre capacité de pouvoir réaliser ultérieurement un profit de plus de 20 p. 100. Cela ne contribue pas beaucoup à votre bilan actuel.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je pense que je comprends. Je me demande cependant—vous avez répondu à la première question—si cela risque ou non de prendre de l'ampleur. Y-a-t-il eu une tendance dans les trois dernières années à accroître?

**M. Johnstone:** C'est une certaine façon de diminuer le taux de location du preneur; vous risquez de pouvoir atteindre ou non le montant que vous estimiez. Pour des raisons de concurrence, il est possible qu'il augmente. Cette pratique n'est pas répandue aujourd'hui. Elle existe dans certaines transactions, mais à une faible proportion.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Ces cinq dernières années, a-t-il eu tendance à augmenter.

**M. Johnstone:** Non, parce que la concurrence a été généralement soutenue, en dépit du bon nombre de nouveaux arrivés sur le marché de la location-vente au Canada. Ils ont investis ce marché en régie intéressée. Ils ne l'ont pas fait en tenant compte des modalités l'imposition, donc cela n'a pas changé profondément le caractère concurrentiel du marché.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Merci.

**Le président:** Je me proposais d'interroger ces personnes à ce sujet. Vous avez terminé votre exposé; mais plusieurs de nos conseillers ont certaines données qu'ils aimeraient nous communiquer. Si vous êtes toujours présents à la séance il se pourrait que je vous demande de les commenter.

**M. Dynes:** D'accord.

**Le président:** Ça ne vous fait rien?

**M. Dynes:** Pas du tout.

**M. John Lewis, c.a., conseiller du comité:** Je voudrais revenir sur une remarque de M. Bray se rapportant au niveau d'endettement. Je crois qu'il a dit qu'aux États-Unis un coefficient de quinze à un serait jugé élevé. Les niveaux aux Canada semblent considérablement plus élevés. J'ai en main une étude faite par James A. McMyn, reproduite dans *Canadian Banker & ICB Review* du mois de novembre-décembre 1975. Il a fait une étude de toutes les banques au Canada, des principales banques aux États-Unis et au Royaume-Uni. Il a procédé à ce que je crois être des rajustements appropriés pour tenir compte des différentes sortes de comptabilité. Je ne vais pas vous en donner la liste, à moins que vous ne me la demandiez. Cependant, pour inscrire les différents bilans compilés des banques

[Text]

Bank Group	Ratio of deposits to capital
------------	------------------------------

Canada 21.1 to 1

United States 27.1 to 1

United Kingdom 20.1 to 1

He concludes his paper with the following comment:

Although it is unfortunate that accounting policies vary so much from country to country, the ratios in Table 6 do show that when placed on a common basis the capital adequacy of Canadian banks compares favourably with those abroad.

I make that comment and I wonder if Mr. Bray perhaps would like to comment on the difference between the United States and Canada. Naturally in the United States the banking system is such that you do not have so many large national banks, but the banking system is spread out through the different states and they have the many types of banks which the chairman has commented on.

That is one question. May I go on to a second, or should I leave that?

**Mr. Bray:** As you wish.

**Mr. Lewis:** The other comment or question I have is in connection with the relative position of the finance company industry in the United States in comparison with Canada. I quote from the magazine *The Banker*, September 1974. It states:

The financial assets of the banking community have dropped from 57.4 per cent of the total in 1946 to 38.1 per cent at the end of 1972.

That is from 57.4 per cent down to 38.1

Bankers are facing stiff competition from some rather surprising quarters. Companies such as Sears Roebuck, the mail order firm, and J. C. Penney, the major retailer, are now major competitors. Sears, for instance, has more credit cards outstanding than either of the two national credit cards—Mastercharge or Bank Americard.

Then there is a list of the total assets of the top 10 U.S. finance companies and these are in millions. In 1973 the top one is GMAC—General Motors Acceptance Corporation—With \$14 billion in assets. Others include Ford Motor Credit, Chrysler Finance and Sears Roebuck and so on.

Some of the Canadian subsidiaries of these companies I have quoted, such as GMAC, are also members here in Canada. I wonder if there is any information available as to what percentage of the industry is foreign-controlled, or what proportion of the Canadian finance industry is controlled by a Canadian subsidiary of foreign-financed companies.

[Traduction]

combinées qu'il a analysée comparativement, il en est arrivé à des niveaux d'endettement comparables:

Groupe bancaire	Rapport dépôts capital
-----------------	------------------------

Canada

21.1 à 1

États-Unis

27.1 à 1

Royaume-Uni

20.1 à 1

Il termine son exposé en disant:

Bien qu'il soit malheureux que les systèmes de comptabilité varient autant d'un pays à l'autre, les rapports figurant au tableau 6 montrent qu'à partir d'une base commune, les banques canadiennes ont un capital suffisant par rapport aux banques étrangères.

Je fais cette observation en me demandant si monsieur Bray n'aimerait pas nous parler des différences entre les États-Unis et le Canada. Naturellement, aux États-Unis, le système bancaire ne comporte pas tant de grandes banques nationales, mais il a des ramifications dans les différents États où l'on trouve les divers types de banques dont le président a parlé.

C'était ma première question. Pourrais-je en poser une deuxième, ou devrais-je en rester là?

**M. Bray:** Comme vous voulez.

**M. Lewis:** Mon autre commentaire ou question se rapporte à la position relative de l'industrie des sociétés financières aux États-Unis par rapport au Canada. Voici un extrait du magazine *The Banker* du mois de septembre 1974:

L'actif financier de la communauté bancaire est passé de 57.4 p. cent du total en 1946 à 38.1 p. cent à la fin de 1972.

C'est-à-dire qu'il a baissé de 57.4 p. cent à 38.1 p. cent.

Les banquiers font face à une concurrence difficile de la part d'éléments assez surprenants. Des sociétés comme Sears Roebuck, maison de vente par correspondance et J. C. Penney le grand détaillant, sont maintenant des concurrents importants. Les cartes de crédits en circulation de Sears, par exemple, sont plus nombreuses que les cartes nationales Mastercharge ou Bank Americard.

Nous avons ici une liste de l'actif total des dix sociétés financières les plus importantes des États-Unis, et il s'agit de millions de dollars. En 1973, la plus importante était la GMAC, General Motors Acceptance Corporation, avec un actif de 14 milliards de dollars. Parmi les autres sociétés, on trouve la Ford Motor Credit, la Chrysler Finance, la Sears Roebuck, et ainsi de suite.

Certaines filiales canadiennes des sociétés que j'ai citées, de la GMAC, par exemple, sont également membres ici au Canada. Je me demande si on connaît le pourcentage de l'industrie qui est sous contrôle étranger, ou la proportion dans laquelle l'industrie financière canadienne est contrôlée par une filiale canadienne de sociétés financées par l'étranger.



[Text]

**Mr. Bray:** Let me deal with the first question first. We have used the very pure definition of leverage ratio, pure in the sense that it makes no tomfoolery of mixing in assets, whether assets are shown at book or market value and things of that order. I am only familiar with the article you refer to; I have not studied it from a critical point of view. I only wish to point this out. In our definition we have taken the deposits plus the debentures, and we have related that to the shareholders' equity, including the rest accounts. It is the shareholders' equity as defined by Statistics Canada in financial institutions. We have taken, not all the liabilities of banks, but only the liabilities represented by deposits, and we have added to that the specific liability that is referred to by Statistics Canada as debentures. We have added the deposits to the debentures and taken that as a ratio to the shareholders' equity, also as defined by Statistics Canada, including rest accounts.

With respect to the author of that paper, there is no purer and fairer way to compose leverage, to our knowledge. We did not try for any tricks in developing our leverage ratio. We attempted to be conservative. We must be aware that there are many definitions of leverage and how to calculate it in the field. We used a conservative approach, a pure approach, and I suggest an approach that is consistent with the approach of professionals.

I now turn to your second question. Incidentally, I notice that your sources of supply of information tend to come from bankers. I must provide you with more information, with perhaps a different point of view.

**Mr. C. A. Poissant C.A., Adviser to the Committee:** May I interject here? You have told us how you arrive at the Canadian leverage ratio. Could you now tell us how you arrive at the United States ratio?

**Mr. Bray:** No, sir, I cannot. What I am saying is that the leverage ratio, however they define it, of 15 to one has hit the headlines in the *Journal of Commerce*, the *New York Times* and so on. I am saying that a leverage ratio of 15 to one, as they define it, appears to be too high, sufficient to raise an exclamation mark in the headings of newspaper columns. I also suggest that using the conservative approach that we have used would suggest that if Canadian banks were being reviewed by those same journalists they would put two exclamation marks in that heading, because ours is a conservative approach without any machinations of dealing with the real value versus the book value of assets; the leverage is debt to equity.

**The Chairman:** We are now going to have a battle of one exclamation mark against two exclamation marks.

**Mr. Bray:** I meant to use that as symbolism. I am suggesting that you can rely upon our definition of leverage as being a

[Traduction]

**M. Bray:** Permettez-moi d'abord de répondre à la première question. Nous avons utilisé une définition très stricte du facteur d'endettement, stricte en ce sens qu'il n'est pas absurde de combiner les éléments d'actif, que ceux-ci soient donnés en fonction de leur valeur marchande ou de leur valeur comptable, et d'éléments de cet ordre. Je connais l'article auquel vous faites allusion, mais je ne l'ai pas examiné d'un point de vue critique. Je veux tout simplement faire remarquer ceci. Dans notre définition, nous avons les dépôts, plus les obligations non garanties, et nous avons rattaché cela à l'avoir des actionnaires, y compris les comptes restants. Il s'agit de l'avoir des actionnaires tel qu'il est défini par Statistique Canada dans les institutions financières. Nous avons pris, non pas tous les éléments de passif des banques, mais simplement ceux représentés par les dépôts, et nous avons ajouté à cela l'élément particulier auquel Statistique Canada fait allusion comme à des obligations non garanties. Nous avons ajouté les dépôts aux obligations non garanties et pris cela comme proportion par rapport à l'avoir des actionnaires, également tel qu'il est défini par Statistique Canada, y compris les comptes restants.

En ce qui concerne l'auteur de ce document, on peut dire qu'il ne pouvait utiliser une façon plus stricte et plus juste pour calculer le coefficient d'endettement. Nous n'avons utilisé aucun truc pour en arriver à notre coefficient d'endettement. Nous avons tâché d'être prudents, et nous devons être pleinement conscients du fait qu'il y a de nombreuses définitions du coefficient d'endettement et de la façon de le calculer dans ce domaine. Nous avons employé une approche prudente, stricte, qui est à mon avis conforme à l'approche des professionnels.

Votre deuxième question maintenant. Soit dit en passant, je remarque que vos renseignements proviennent habituellement de banquiers. Je me dois de vous fournir de plus amples renseignements, avec peut-être un point de vue différent.

**M. C. A. Poissant, Conseiller du Comité:** Permettez-moi ici de faire une remarque. Vous nous avez dit comment vous êtes arrivé à un coefficient d'endettement canadien. Pourriez-vous nous dire maintenant comment vous arrivez à un coefficient américain?

**M. Bray:** Non, monsieur, je ne le peux pas. Mais quelle que soit la façon dont il est défini, le coefficient d'endettement de 15 sur 1 a fait les manchettes du *Journal of Commerce*, du *New York Times*, etc. Et je dis qu'un coefficient d'endettement de 15 sur 1, tel qu'on l'a défini, semble être trop élevé, et suffisant pour susciter un point d'exclamation dans les titres de chroniques de journaux. Et du fait que nous avons utilisé cette approche prudente, je pense que ces mêmes journalistes, s'ils examinaient les banques canadiennes, mettraient deux points d'exclamation à leurs titres, parce que notre approche est modérée et ne comporte pas de tentative de traiter avec la valeur réelle contre la valeur comptable de l'actif; le coefficient est l'endettement par rapport à l'avoir.

**Le président:** Nous allons maintenant avoir la bataille d'un point d'exclamation contre deux points d'exclamations.

**M. Bray:** Je ne voulais m'en servir que comme symbole. Je pense que vous pouvez avoir confiance en notre définition du

[Text]

conservative and realistic one, and I allow you to test it against your conservative judgment as professionals.

On the second question, as I recall the reference was to the fact that the bank community in the United States has been in a declining position vis-à-vis other financial institutions. May I comment on that part first? The banking system in the United States requires the use of other intermediaries. Let us make that as the first general statement. For a bank located in California, New York or in any other single state, to compete in some other state, it is required to do so by reason of using other financial intermediaries. Finance companies in the United States are allied with the banks in the United States, competing with them only in their own home state.

For purposes of specificity and identifying the situation, if the Bank of America wants to compete, not in California but in the State of New York or anywhere else in the United States, it would lend money to a financial intermediary that is national, such as GMAC, or whatever, and in that way compete in the home state of, say, New York banks or any other state bank, and financial intermediaries, then, in the form of finance companies have a stronger alliance and relationship—I am trying to think of the word that does it—they have a complementary role with the banks in the United States.

In contrast to that, in Canada our major competitors are the banks, even though we are dependent upon them in the form of direct loans, and most certainly with respect to credit lines which support our operations on the commercial paper market. We need to have credit lines of one to one to support our short-term borrowings on the market. So if they wanted to stop us they would not have to withdraw their loans, they would simply have to reduce or withdraw their credit lines, and we would be unable to borrow on the commercial paper market. They effectively control us that far. Rather than being complementary to the industry, it is less so in Canada, whereas it is more so in the United States.

I believe your next point had to do with the percentage of ownership. I think you can appreciate my position. As an employee, in effect, as an agent of the total industry, I do not tend to look at one member as being a foreign member. A member is a member. I can name you the companies on that list that are Canadian-owned versus American-owned or foreign-owned. I would give you that of the largest members in the organization the dominant Canadian companies would be Traders Group Limited and Laurentide Financial Corporation. As opposed to that you would have General Motors Acceptance Corporation, Canadian Acceptance Corporation, Ford Motor Credit. Household Finance is a member, and Avco Financial Services; they are largely in the consumer loan market. I would say that in the top ten you would have more foreign owners than Canadian owners. There is no question about that.

[Traduction]

facteur d'amplification qui est toute aussi conservatrice que réaliste et je vous autorise à l'examiner de votre point de vue conservateur de professionnel.

Pour ce qui concerne la deuxième question, il me semble qu'on a mentionné le fait que la collectivité bancaire aux États-Unis déclinait par rapport aux autres établissements financiers. Puis-je me permettre de parler d'abord de cela? Le système bancaire des États-Unis exige le recours à des intermédiaires. Commençons par examiner cette déclaration assez générale. Lorsqu'une banque située en Californie, à New York ou dans n'importe quel autre État désire faire de la concurrence dans un autre État que celui où elle est établie, elle doit le faire par l'intermédiaire d'autres institutions financières. Aux États-Unis, les sociétés de finances sont affiliées aux banques et leur font seulement concurrence dans le même État.

En d'autres termes et pour clarifier la situation, si la Bank of America voulait faire concurrence, non pas en Californie, mais dans l'État de New-York ou ailleurs aux États-Unis, elle prêterait de l'argent à un intermédiaire financier national comme la GMAC, ou un autre établissement semblable. De cette manière, elle pourrait faire concurrence aux banques de New York, par exemple. Il existe les intermédiaires financiers, qui sont des sociétés de crédit, créent des relations étroites... J'essaie de trouver le terme exact. Aux États-Unis, ils jouent un rôle complémentaire à celui des banques.

C'est tout le contraire au Canada. Nos principaux concurrents sont les banques, même si nous en dépendons directement, pour les prêts directs et surtout en ce qui concerne les facilités de crédit qui contribuent à maintenir les activités du marché commercial du papier. Nous avons besoin d'une marge de crédit d'un à un pour justifier nos emprunts à court terme sur le marché, de sorte que les banques voulaient nous arrêter, elles ne seraient pas obligées de retirer leurs prêts. Elles n'auraient qu'à réduire ou à annuler leurs marges de crédit et nous serions incapables d'emprunter sur le marché commercial du papier. De fait, elles poussent leur contrôle jusque là. Les intermédiaires financiers ne jouent donc pas au Canada un rôle complémentaire aussi important qu'aux États-Unis.

Je crois que la question que vous avez soulevée ensuite concernait le pourcentage de participation. Je crois que vous pouvez comprendre ma position. En effet, en tant qu'employé, représentant de l'ensemble de l'industrie, je n'ai pas tendance à considérer un membre comme étant étranger. Un membre reste toujours un membre. Je pourrais vous dire quelles sociétés figurant sur cette liste appartiennent à des Canadiens et lesquelles appartiennent à des Américains ou des étrangers. Je vous signale que parmi les plus importants de l'organisation, figurent deux sociétés canadiennes: la Traders Group Limited et la Laurentide Financial Corporation. Par contraste, nous retrouvons la General Motors Acceptance Corporation, Canadian Acceptance Corporation et Ford Motor Credit. Household Finance et Avco Financial Services sont aussi membres mais s'intéressent surtout au marché des petits débiteurs. Mais il ne fait aucun doute que parmi les dix plus



[Text]

Now let me address something in that regard. I can understand, and I am sure you can, the feelings towards the ownership of Canadian business. There has been much in the papers with regard to that, and the Canadian government has set up FIRA for that purpose. However, I would like to draw a distinction in your minds between the ownership of Canadian resources and manufacturing facilities versus the ownership of Canadian financial intermediaries. These should be perceived as two different things. It is one thing for a company to come in and own our petroleum resources, our lumbering resources, or even our manufacturing facilities. That is one kind of thing. They own property and facilities that are valuable to Canadians and that are part of our birthright.

However, a financial intermediary wants to own nothing; it is not acquiring title to property; it is simply intermediating money; it is making loans; it is bringing in debt capital to Canada, not equity capital by and large but debt capital; it is owning only money and it is lending money to facilitate Canadians. This is an entirely different thing from a land development corporation buying up our farms, or a manufacturing industry buying up our production facilities, or a resource development industry buying up our timber land or our mines or our farms. That is a totally different thing.

I think there should be a proper differentiation, and, if anything, foreign ownership of financial intermediary facilities should be encouraged, but certainly not discouraged. It is a totally different thing from owning manufacturing facilities or natural resources.

**Mr. Lewis:** The reason I introduced that second question was to analyze this statement that the white paper is going to erode the finance company industry. The question was in relation to a good number of the members who are large enough to be on a comparable basis with large Canadian banks. You talk about GMAC or GMAC (Canada) I presume.

With \$14 billion assets in 1973 GMAC in U.S.A. does compare quite favourably with some of the larger Canadian banks. I just wondered to what extent this erosion would take place; would it be just in the smaller companies, or the industry at large?

**Mr. Bray:** I believe the industry at large, sir. You are comparing GMAC in the United States or worldwide to the GMAC in Canada and I suggest that the competitive structure of the market under the proposals in the White Paper will seriously and adversely affect even such as GMAC. Now, I wish to give you an example of that, sir: prior to 1967, in the middle fifties, the sales finance industry had on their books as an investment almost 50 per cent of the new car sales in Canada. Including the revisions to the Bank Act in 1967, but pre-dating them, there was a tendency to move toward loan credit, as opposed to sales finance credit. Now the industry is

[Traduction]

importants, nous comptons plus de propriétaires étrangers que canadiens.

Laissez-moi dire quelques mots là-dessus. Je comprends bien, comme vous aussi j'en suis certain, les sentiments suscités par la main-mise étrangère. On en a beaucoup parlé dans les journaux et c'est pourquoi le gouvernement canadien a créé l'Agence d'examen des investissements étrangers. Toutefois, j'aimerais vous expliquer la différence entre main-mise sur les ressources canadiennes et les installations de fabrication et la main-mise sur les intermédiaires financiers canadiens. Il s'agit de deux choses complètement différentes. C'est une chose pour une société que de venir s'installer chez-nous et de devenir propriétaire de nos ressources pétrolières ou forestières, ou même de nos usines de fabrication. Elle possède des biens et des installations qui représentent une valeur certaine pour les Canadiens et font partie de notre héritage.

Cependant, un intermédiaire financier ne cherche pas à devenir propriétaire: il n'acquiert aucun titre de propriété; il ne fait que transférer des fonds; il se contente de consentir des prêts: il importe au Canada des dettes d'établissement et non des capitaux propres. Il ne possède que de l'argent qu'il prête aux Canadiens pour leur venir en aide. Cela n'a rien de commun avec, par exemple, une société de promotion immobilière qui achèterait systématiquement nos fermes, ou une industrie de fabrication qui achèterait nos installations de production, ou encore, une industrie d'exploitation des ressources qui achèterait nos exploitations forestières, minières ou agricoles. Ce n'est pas du tout la même chose.

Il faudrait établir clairement la différence et je pense qu'on devrait favoriser et non pas décourager, la main-mise étrangère en ce qui concerne les intermédiaires financiers. Cela n'a aucun rapport avec la main-mise sur les installations de fabrication ou les ressources naturelles.

**M. Lewis:** J'ai soulevé la deuxième question en vue d'examiner la déclaration selon laquelle le Livre blanc va provoquer un ralentissement du secteur des établissements financiers. Cette question concernait un bon nombre de membres qui sont suffisamment importants pour être comparés aux grandes banques canadiennes. Lorsque vous parlez de la GMAC, je suppose que vous voulez dire GMAC (Canada).

Avec un actif de \$14 milliards en 1973, la GMAC, aux États-Unis supporte avantageusement la comparaison avec certaines des plus grandes banques canadiennes. Je me demande quelle serait l'ampleur de ce ralentissement; ne toucherait-il que les petites sociétés, ou bien le secteur d'activités dans son ensemble?

**M. Bray:** Je pense, Monsieur, que l'ensemble du secteur serait touché. Vous établissez une comparaison entre la filiale canadienne de la société GMAC et la branche américaine ou les autres filiales de cette société, pourtant, je pense que la concurrence envisagée dans le Livre blanc, touchera sérieusement les sociétés, même aussi importantes que la GMAC. J'aimerais maintenant vous en donner un exemple: avant 1967 au milieu des années 50, les sociétés de financement à l'achat intervenaient dans presque 50 p. 100 des ventes de voitures neuves au Canada. Les modifications apportées à la Loi sur les banques en 1967 ont confirmé une tendance déjà apparente en

**[Text]**

putting less than 1 in 5 of the new car sales in Canada on its books, notwithstanding the emergence of two new companies devoted exclusively to that market, namely Ford Motor Credit and Chrysler Credit. Notwithstanding the emergence of two companies in a good position to take advantage of an expanding automobile market, the penetration by the finance industry has been reduced substantially, more than cut in half. The advantages of loan credit vis-à-vis sales finance credit are a lower rate by that process.

Not being viewed by the consumers properly are the extra responsibilities undertaken in the sales finance contract by the sales finance company. Under the law in Canada, by the Bills of Exchange Act amendment in 1971, finance companies are, in effect, responsible for the merchantability of the goods. So our companies in undertaking sales of automobile contracts, or any other contract of that nature, have to stand behind the merchantability of the product. If it is done on a loan transaction, no such responsibility exists. Yet I would venture, and I am guessing off the top of my head now, that the weighted average industry price would be at the order of 16 per cent for automobile financing and the weighted average with respect to bank financing would be something in the order of 12 per cent, 13 per cent or 14 per cent.

**Senator Cook:** That did not seem to happen in the case of the rusty Fords, though, did it?

**Mr. Bray:** It certainly did; are you familiar—I am not, but I am asking you with respect to your question: are you familiar with any consumer who went before the courts and said he was not going to pay because the goods were not merchantable? That is the facility that was opened up for them in the Bills of Exchange Act amendment in 1971. All I am suggesting is that what is happening out in the market is that people are comparing rate, rate, rate; they are not comparing the other components in the contract. I suggest that the spread between the bank rate and the sales finance rate now would suggest to any person looking at the total spectrum of the risks of the transaction that he might prefer to pay 16 per cent in order to take advantage of a reduced risk situation than to pay 12 per cent to a bank and have all the risks on his shoulders.

**Senator Cook:** All I am suggesting is that there must have been an awful lot of stupid Ford purchasers, or else that did not work out, because that did not apply in the case of rusty Fords, I am sure.

**Mr. Scott:** The rust took three years to show, though, senator. So by that time they had paid off the creditor, whoever it was and were stuck with going to the manufacturer. I do not believe that Mr. Bray's protection afforded by the sales finance company would have been practicable, because they would have paid out under the contract, presumably, and were left to go back to the manufacturer.

**Mr. Bray:** Did I answer your question sufficiently fully?

**Mr. Lewis:** With respect to that last point, does the owner of a rusty Ford go to the finance company, or does he go to the automobile company?

**[Traduction]**

faveur du crédit sous forme de prêts, par opposition au financement de l'achat. Actuellement, ce secteur intervient dans moins d'un cas sur 5 pour les ventes de voitures neuves au Canada, malgré la création de deux nouvelles sociétés qui se consacrent exclusivement à ce marché, à savoir Ford Motor Credit et Chrysler Credit, malgré ces deux sociétés qui sont en bonne position pour tirer parti d'un marché automobile en expansion, l'impact des sociétés de financement a été réduit de plus de la moitié. Les prêts ont sur le financement à l'achat, l'avantage d'offrir des taux d'intérêt inférieurs.

Le consommateur ne se rend pas vraiment compte des responsabilités particulières assumées par la société de financement dans les contrats de financement. En vertu de la loi canadienne et de la modification de 1971, à la Loi sur les lettres de change, les sociétés de financement sont, en fait, responsables de la qualité marchande des biens. Ainsi nos sociétés, lorsqu'elles concluent des contrats de vente d'automobiles ou d'autres contrats de même nature, doivent répondre de la qualité commerciale du produit. Les prêts ne comportent pas une telle responsabilité. Tout bien réfléchi, je pense que dans le domaine des ventes d'automobiles, le taux d'intérêt moyen pondéré des sociétés de financement est d'environ 16 p. 100 et celui des banques environ 12, 13 ou 14 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Ce n'était sans doute pas le cas pour les Ford rouillées, n'est-ce pas?

**M. Bray:** Si, certainement, connaissez-vous un consommateur qui soit allé devant les tribunaux en disant qu'il ne voulait pas payer à cause de la mauvaise qualité du produit? C'est la possibilité qui lui était offerte par la modification de 1971 sur la loi des lettres de change. Dans la réalité du marché, les gens se contentent exclusivement de comparer les taux; ils ne comparent jamais les autres éléments du contrat. Lorsqu'un acheteur éventuel considère tous les risques de la transaction, il préfère souvent payer 16 p. 100 afin de réduire les risques plutôt que de payer 12 p. 100 à la banque et de prendre la totalité des risques sur ses épaules.

**Le sénateur Cook:** Je pense qu'il y a sans doute eu de très nombreux imbéciles pour acheter des Ford sinon, le système n'aurait pas marché, car je suis certain qu'il ne peut pas s'appliquer aux Ford rouillées.

**M. Scott:** Monsieur le sénateur, la rouille n'apparaît qu'au bout de trois ans et l'acheteur a alors remboursé son emprunt qu'il soit et ne peut plus se retourner que contre le fabricant. Je ne pense pas que les garanties proposées par les sociétés de financement et dont parle M. Bray auraient pu s'appliquer dans ce cas, car lorsque la rouille apparaît, l'acheteur s'est acquitté de sa dette contractuelle, et il n'a plus de recours que contre le fabricant.

**M. Bray:** Ai-je répondu suffisamment à votre question?

**M. Lewis:** A propos de ce dernier point, le propriétaire d'une Ford rouillée doit-il s'adresser à la société de financement ou à la société de construction automobile?



[Text]

**Mr. Bray:** If the conditional sales contract is in force, the problem which emerges for the sales finance company is that the customer does not pay. In inquiring into the reason for the customer not paying, more frequently than not it becomes apparent as a product difficulty. The industry has an organization within itself called the standards of practice committee. Through that every customer is advised to let us know in the event of a problem. I get in my office complaints from customers of which at least nine out of 10 are not financing problems by reason of lack of proper disclosure or misunderstanding of the terms of the financial arrangement. Nine out of 10 of them are product difficulties, in which case the company—this was true even before the legislation—intercedes on behalf of the customer to get that contract back on the books. It intercedes on behalf of the customer to get the product difficulty cleaned up. It always has and will, in its own self-interest of getting that contract re-activated. A company such as GMAC or Ford are in an ideal position to be able to do that, but it is no less so in the case of the other companies, of going to the dealer and asking that a product difficulty be adjusted so that the customer might be got back on a paying basis.

**Mr. Lewis:** In other words, Mr. Bray, the finance company requires a larger organization in order to service the contract for that reason and, therefore, has a higher overhead?

**Mr. Bray:** Yes, I think you could put it that way. It is just another way of saying that we service our customers' needs better.

**Mr. Dynes:** Could I just elaborate in a practical sense and say that in actual practice the large manufacturers and their dealers are responsible to consumers and when a client is dissatisfied with a car he will go first to the dealer before he ceases paying to a finance company. We deal in cases of extremes. Normally where there are mechanical problems and the customer feels he has bought, to use that term, a lemon, in a practical sense the automobile dealer is interested in retaining his client for future purposes and so will service that problem without us having to handle it, except that we do stand accountable and responsible in the event he does not get satisfaction as long as we are financing the product.

Another item of cost and service which is basically reflected in the lower prices of cars to consumers is the fact that the car industry today is primarily serviced by the GMACs, the FMCCs and Chrysler Credit—ourselves and a few others that are actually assisting in setting up dealers in the automobile business, providing capital loans, and that we have specialists who understand the business of providing wholesale financing and used car wholesale financing. The banks do likewise for some of the larger, better dealers, but it is not done at large. I would say that if we had not participated and did not participate in permitting mass production, the cost of cars to consumers would be very much more than it is today. That would be the case if we were to withdraw that facility and say "Find your financing where you can".

[Traduction]

**M. Bray:** Si le contrat de vente conditionnelle est encore en vigueur, un problème apparaît pour la société de financement car le client ne veut pas payer. Lorsqu'on s'informe sur les motifs du client, on constate dans la plupart des cas une insatisfaction sur la qualité du produit. Le secteur du financement à l'achat dispose d'une organisation interne appelée comité des normes qualitatives. Nous invitons chaque client à nous faire part du moindre problème par l'intermédiaire de ce comité. Je reçois des plaintes de clients qui, dans neuf cas sur dix, ne concernent pas des problèmes de financement découlant d'un manque d'information ou un malentendu sur les conditions de l'accord financier. Il s'agit presque toujours de problèmes tenant à la qualité du produit. Dans ce cas, la société intervient en faveur du client pour que le contrat soit respecté et ceci était vrai même avant les nouvelles dispositions légales. La compagnie intervient en faveur du client pour que le problème de qualité soit résolu. La société a toujours eu et aura toujours intérêt à faire respecter le contrat. Une société comme la GMAC ou la société de financement de Ford occupe une position idéale à ce point de vue, mais c'est également le cas pour les autres sociétés, qui préfèrent toujours s'adresser au vendeur pour lui demander de résoudre le problème matériel afin que le client reprenne ses versements.

**M. Lewis:** Autrement dit, Monsieur Bray, la société de financement a besoin d'une organisation plus importante afin de faire respecter le contrat pour cette raison, ce qui expliquerait les taux plus élevés?

**M. Bray:** Oui, je pense qu'on peut retenir cette interprétation. C'est une autre façon que nous répondons mieux aux besoins de nos clients.

**M. Dynes:** Je pourrais du moins préciser qu'en pratique les gros constructeurs et leurs concessionnaires sont responsables vis à vis des consommateurs, et quand un client n'est pas satisfait de son automobile, il s'adresse d'abord au concessionnaire avant d'arrêter de payer la société de financement. Nous parlons de cas extrêmes. Normalement, quand il y a des ennuis mécaniques et que le client a l'impression d'avoir été grugé, le concessionnaire a ordinairement intérêt à garder sa clientèle et il résoudra cette difficulté sans que nous ayons à nous en occuper, sauf que nous devons assumer la responsabilité s'il arrive qu'il ne peut obtenir satisfaction tant que nous finançons le produit.

Un autre facteur de coût et d'entretien qui se reflète finalement par des prix aux consommateurs moins élevés pour les automobiles est dû au fait que l'industrie de l'automobile est aujourd'hui surtout desservie par la GMAC, la FMCC et la Chrysler Credit—avec quelques autres, nous aidons les concessionnaires à s'établir en leur prêtant des capitaux et nous avons à notre service des experts qui comprennent l'industrie du financement sur le prix de gros et sur le prix de gros des automobiles d'occasion. Les banques agissent de même pour les concessionnaires importants et les meilleurs, et non de façon générale. Je dirais que si nous n'avions pas participé et si nous n'avions pas permis dans une certaine mesure la fabrication en série le coût au consommateur des automobiles serait beaucoup plus élevé qu'il ne l'est aujourd'hui. C'est ce qui se

[Text]

**The Chairman:** Mr. Scott?

**Mr. Scott:** I have no questions, thank you, senator.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen.

Mr. Scott has something to deal with in the matter of regulations. You will remember that we deputed him last week to have a look at the regulations which are stipulated in the white paper in order to determine which might be said to be administrative in character and which might be said to be of a substantial nature and, therefore, should be dealt with by legislation rather than by regulation.

I do not think it will take very long, if the committee will just put up with it.

**Mr. Scott:** I will be very brief, gentlemen. I have prepared a list of 26 items from the white paper which I have described as "List of Matters by Subject in Connection with which Rights and Duties will be Established by Regulation, Order of the Governor in Council, Ministerial Discretion or subject to the Supervision of the Inspector General of Banks, as found in the white paper on Canadian Banking Legislation". So there is a variety of regulatory or discretionary provisions that are in the white paper as it exists now. It is a little difficult to answer the question of whether they would be substantive or administrative until we actually see the bill.

In some cases they are fairly vague, in other cases they are more specific. As I say, there are 26 of them. I have provided copies of this list to the chairman. If I might refer to the ones which I think have the appearance of substance to them as opposed to administration, they are as follows . . .

**Senator McIlraith:** Just one moment. You say the list is available for distribution?

**Mr. Scott:** I have given the chairman a copy, and I will make available copies to the committee. The one that appears to be matters of substance—coincidentally at least one of them was referred to in the brief supplied by our guests this morning—is as follows. This is item number three on my list. It is that:

Reserve requirements of particular classes of deposits within specified limits will be subject to change on the authority of the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Finance.

So the white paper, at page 20, sets out an unclear statement of possible different reserve treatments on particular classes of deposits.

If the bill specifies what those classes of deposits are, what the limits are, it may not be, in the final analysis, as substantial as it appears. Item four on my list:

A newly incorporated bank will be subject to approval by the Governor in Council before it commences the business of banking.

[Traduction]

produirait si nous n'offrions plus ce service et disions «trouvez votre financement où vous pourrez.»

**Le président:** M. Scott?

**M. Scott:** Je n'ai pas de questions, merci sénateur.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs.

M. Scott voudrait parler d'une question qui touche les règlements. Vous vous souvenez que nous lui avons demandé la semaine dernière d'examiner les règlements qui se trouvent dans le Livre Blanc afin de déterminer ce qui est de caractère administratif et ce que l'on peut considérer comme fondamental et qui devrait donc faire l'objet d'une loi plutôt que d'une règlement.

Je ne pense pas que ce soit très long, si le Comité veut bien le permettre.

**M. Scott:** Messieurs, je serais bref. J'ai préparé une liste de 26 sujets tirés du Livre blanc et je l'ai intitulée «Liste par sujet des questions où les droits et taxes peuvent être fixés par décret du Gouverneur en conseil, par décret ministériel ou qui peuvent être assujettis à la surveillance de l'inspecteur général des banques, comme décrit dans le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne». On trouve dans le Livre blanc sous sa forme actuelle, diverses dispositions de nature réglementaire ou discrétionnaire. Il est un peu difficile de dire si elles sont de nature formelle ou administrative tant que nous n'aurons pas vu le bill.

Dans certains cas elles sont relativement vagues et dans d'autres il y a plus de précisions. Comme je l'ai dit, il y en a 26. J'ai remis des copies de cette liste au président. Si vous me permettez de mentionner celles qui à mon avis semblent de nature formelle plutôt qu'administrative, ce sont les suivantes . . .

**Le sénateur McIlraith:** Un moment s'il vous plaît. Vous dites qu'il y a des copies de cette liste qui peuvent être distribuées?

**M. Scott:** J'en ai remis une copie au président et je veillerai à ce que d'autres soient distribuées au Comité. Celle qui me semble de nature formelle-incidemment au moins l'une d'entre elles a été mentionnée dans l'exposé présenté par notre invité de ce matin—est la suivante. C'est le numéro 3 de ma liste, c'est-à-dire:

Les coefficients de réserves de certaines catégories particulières de dépôts pourront être modifiés dans certaines limites, par le Gouverneur en conseil sur avis du ministre des Finances.

On indique donc de façon imprécise, à la page 20 du Livre blanc qu'il serait possible que le minimum de réserve à garder varie selon les catégories de dépôts.

Si on précise dans le bill de quelles catégories de dépôts il s'agit et quelles sont les limites, il peut s'avérer qu'en toute dernière analyse cette disposition ne soit pas aussi importante qu'elle le semble. Quatrième sujet de ma liste:

Une nouvelle banque ne peut commencer ses opérations sans l'autorisation du Gouverneur en conseil.



## [Text]

There is roughly the equivalent in the present act, and it may be, in practice, nothing more than an administrative decision; but to the suspicious mind of a lawyer, it has a fairly arbitrary cast to it. Item number six:

Canadian owned financial institutions will be authorized to own and vote up to 25 per cent of the voting shares of a new chartered bank, but this percentage may be increased on the authority of the Governor in Council.

Again, there is nothing in the white paper as to the criteria for the increase which has the appearance of substance to it.

**Senator Smith (Colchester):** Mr. Chairman, I wonder if the references to pages and paragraphs in the white paper are contained in that paper?

**Mr. Scott:** They are, yes. I will make sure that you get a copy today. References to the white paper are in it. Under items eight, nine and ten on my list, it says:

The limitations on growth and size in relation to the authorized capital of a foreign bank subsidiary will be established by the Governor in Council, and increases in the authorized capital beyond prescribed limits of foreign bank subsidiaries will be subject to the approval of the Governor in Council.

Still on foreign banks, under item number 12:

As a condition precedent to the incorporation of a foreign bank subsidiary, the authorities, whoever they may be, will have to be satisfied that the parent bank is of good reputation and that the subsidiary would have the potential of making a contribution to competitive banking in Canada.

**The Chairman:** In that area, it certainly looks like a legislation process. The big difference is that Parliament gets a chance to legislate. If it is by regulation, then the Governor in Council. Perhaps in that area the subject matter is so important that Parliament should have a say about how those things should be dealt with.

**Senator Cook:** Are those regulations laid on the table? How do we get to know about them?

**Mr. Scott:** I would assume that you do not necessarily see them at the time of the bill—that is, when the act is passed . . .

**Senator Cook:** But when they are passed . . .

**Mr. Scott:** I do not think that is necessarily so.

**Senator Cook:** Then how do we get to know about them—in the *Canada Gazette*?

**Mr. Scott:** Yes; that is after the fact.

**The Chairman:** When the regulations come out, it is too late for Parliament to deal with them.

**Mr. Poissant:** Could we not suggest, Mr. Chairman, that we obtain the proposed regulations? They do issue proposed regulations which are not effective. It would give us an idea of

## [Traduction]

Il y a une disposition à peu près semblable dans la loi actuelle, et il peut s'agir en pratique d'une simple décision administrative. Mais pour l'esprit soupçonneux d'un légiste il peut s'y trouver un sens assez arbitraire. Sujet numéro 6:

Les institutions financières appartenant à des Canadiens seraient autorisées à posséder jusqu'à 25 p. cent, ou plus avec l'approbation du Gouverneur en conseil, des actions d'une nouvelle banque à charte ainsi qu'à exercer les droits de vote correspondant.

Là non plus on ne précise pas dans le Livre blanc quels seront les critères permettant d'augmenter le pourcentage, ce qui semble de nature formelle.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Monsieur le président, j'aimerais savoir si on renvoie aux pages et aux paragraphes du Livre blanc dans cette liste?

**M. Scott:** J'ai donné les références, oui. Je veillerai à ce que vous receviez une copie aujourd'hui. Les références au Livre blanc s'y trouvent. Sujets au numéros 8, 9, et 10 de ma liste:

La taille et le développement des filiales des banques étrangères, seront limités en fonction de leur capital autorisé, dans les conditions fixées par le Gouverneur en conseil, et les augmentations du capital autorisées excédant les limites stipulées pour les filiales des banques étrangères seront assujetties à l'approbation du Gouverneur en conseil.

L'article 12 porte également sur les banques étrangères:

Comme condition préalable à la constitution d'une banque étrangère, les autorités compétentes devront être convaincues de la bonne réputation de la banque mère et de la possibilité de ladite filiale de contribuer à la concurrence dans le secteur bancaire au Canada.

**Le président:** Cette condition implique le recours au pouvoir législatif. La principale différence provient de ce que le Parlement peut désormais légiférer dans le domaine bancaire. La promulgation des règlements incombe alors au gouverneur en conseil. La question des banques étrangères peut être d'une importance telle que le Parlement devrait avoir son mot à dire quant à la façon d'aborder celle-ci.

**Le sénateur Cook:** Les règlements ont-ils été déposés? Comment obtenir des renseignements à leur sujet?

**M. Scott:** Je crois que le Gouvernement n'est pas tenu d'en dévoiler la teneur lors de la présentation du projet de loi, c'est-à-dire avant l'adoption de la loi.

**Le sénateur Cook:** Mais quand les bills sont adoptés . . .

**M. Scott:** Je ne crois pas que cela soit nécessairement vrai.

**Le sénateur Cook:** Alors comment obtenir des renseignements à leur sujet, en consultant la *Gazette du Canada*?

**M. Scott:** Oui, mais après coup seulement.

**Le président:** Le Parlement ne peut plus agir lorsque les règlements sont promulgués.

**M. Poissant:** Pourrions-nous obtenir, monsieur le président, copie des règlements proposés? On peut les dévoiler même s'ils

[Text]

what the regulations would be. Would that assist the committee?

**Senator Laird:** Yes, it would assist us.

**Senator Cook:** Do they do that sort of thing?

**Mr. Poissant:** They do now with the Income Tax Act. They are now in the process of issuing a guide paper on regulations.

**The Chairman:** But even so, if we do not agree with those regulations or interpretations, what remedy have we?

**Mr. Scott:** None.

**Mr. Poissant:** But that does not change the aspect of your argument.

**Mr. Scott:** The last one in the substantial category, number 25, is that the definition of the maintenance by banks of adequate capital liquidity will be incorporated in regulations promulgated by the minister. That is at page 45. It illustrates that you may not, in fact, get anything much in advance of the regulations, because there does not appear to be anything substantial in the white paper on the footing that it is too difficult to conceive of how this substantial question might be dealt with. Specifically it says, at page 45:

It is accordingly proposed that the Bank Act stipulate that a bank shall maintain adequate capital and liquidity and that the Minister of Finance may make regulations on these matters.

In that section, under adequacy of capital and liquidity, it is indicated that there are complexities in trying to develop a definition for "adequate liquidity." I certainly would think that now is the time to develop the definition rather than deal with it later.

**The Chairman:** Earlier this morning I referred to the revision in the Bank of Canada Act, where the Bank of Canada can establish the percentage of deposit liabilities from time to time in relation to different banks. That would have the effect of dealing with the question of liquidity. So there is some coverage in the Bank of Canada Act.

My understanding of it is that if the situation were such that you require, overall, that the assets of the various banks be increased, the Bank of Canada could purchase in the market government bonds, et cetera, through an investment house, and pay the investment house for those bonds. It could issue some more money to pay for them. The effect of the investment house depositing that money in the banks would be to increase the assets of the banks, and deal with the question of liquidity in that direction.

If you do it in the reverse direction, and the position of the banks—one bank or all of the banks—is that their deposit liabilities need adjustment downward, the Bank of Canada could sell government bonds. In that way you would affect, in reverse, the other process.

[Traduction]

ne sont pas encore en vigueur. Nous pourrions nous faire une idée à leur sujet. Cela serait de quelque secours au Comité?

**Le sénateur Laird:** Oui, bien sûr.

**Le sénateur Cook:** Cela se fait-il?

**M. Poissant:** On le fait maintenant pour la Loi de l'impôt sur le revenu. Le Gouvernement s'apprête à publier un document sur les règlements y ayant trait.

**Le président:** Le cas échéant, que pouvons-nous faire si nous ne sommes pas d'accord avec les règlements ou les interprétations qui en sont données?

**M. Scott:** Rien.

**M. Poissant:** Cela ne change rien à votre argument.

**M. Scott:** La dernière des principales catégories, l'article 25, portant sur le niveau approprié de liquidités que doivent conserver les banques fera partie des règlements qui doivent être promulgués par le ministre. Vous trouverez des précisions à ce sujet à la page 45. Cela démontre qu'on doit, en fait, attendre la publication des règlements parce que le Livre blanc ne contient aucun renseignement précis, sous prétexte qu'il est trop difficile de prévoir comment le Gouvernement entend aborder cette importante question. Le Livre blanc précise à la page 46:

Aussi, proposons-nous de stipuler dans la législation bancaire que les banques devront maintenir un capital et des liquidités convenables, en conférant au ministre des Finances le pouvoir d'établir une réglementation dans ce domaine.

Dans cette partie intitulée capital et liquidités bancaires, on constate qu'il est difficile de définir un «niveau convenable de liquidités». Je crois qu'il importe dès maintenant de préciser la définition.

**Le président:** J'ai fait allusion, plus tôt ce matin, à la révision de la Loi sur la banque du Canada qui habilite la Banque du Canada à fixer, lorsque nécessaire, le pourcentage du passif-dépôt que les banques canadiennes sont tenues de maintenir. Cette disposition touche à la question des liquidités bancaires. La loi sur la Banque du Canada comprend donc des dispositions qui nous intéressent.

Quant à moi, je crois que la situation est la suivante: on désire que les banques augmentent leur actif et que la Banque du Canada puisse acheter sur le marché des obligations de l'État par le truchement d'une société d'investissement. La Banque du Canada pourrait émettre plus d'argent pour les payer. La société d'investissement en déposant cet argent dans les banques augmenterait leur actif, ce qui aurait des répercussions sur les liquidités.

Inversement, la Banque du Canada pourrait vendre des obligations de l'État lorsqu'une banque ou toutes les banques devraient rajuster à la baisse leur passif-dépôt.



[Text]

I asked a banker the other day, "What happens if you get into a position where the Bank of Canada decides that your deposit liabilities are too heavy?" He said, "We have to cut down the amount of business we are doing." That is the course that is open to them. I should think it is not a very desirable course from the point of view of the banks overall.

The question is, if the Bank of Canada does it, I would assume that under the provision that I read there could be regulations issued under the Bank of Canada Act. But whether that is a desirable way of doing it, I do not know at the moment. I should think the direct way of having it in the Bank Act would be the most appropriate way; but if the Bank of Canada has that dominant power in relation to the operation of banks, I would not think it desirable to change that position. That is just my view. It is something we shall have to consider in relation to this question of liquidity, because it is so vital to the banks and their operation.

Which way is the trend and what should be done in the way of increasing the assets or decreasing the liabilities?

**Senator Lang:** With regard to the other items mentioned by Mr. Scott, other than liquidity, are they all areas of proposed regulatory control that do not now exist in the Bank Act?

**Mr. Scott:** That is my reading of it. There are many of them that I have not ticked off as being substantive that have a substantive feel to them, but they are, in one form or another, already in the present act. There are considerable regulatory or discretionary provisions.

**Senator Lang:** Thank you.

**The Chairman:** I would say that the majority of them would, on the white paper reading, appear to be regulatory, although we do not know whether the bill when it comes forward will contain that wording.

**Senator Cook:** Would it be a difficult job to list those that are now in the act?

**Mr. Scott:** No.

**Senator Cook:** My point is that those who are relatively unfamiliar with the act would like to know if that has been a general trend, because if it has, that is one thing, but if it is a new trend altogether, that is another thing entirely.

**Mr. Scott:** I will do that, and that will delay sending you the copies until Friday.

**The Chairman:** It is 12 o'clock. I do not think we should switch into income tax at this time of the morning. Our advisers do have something to say in connection with the income tax bill, however. If you recall, last day there were certain sections of the amending bill which they did not deal with. They referred to it, but they said that it was so complex—one of them was in connection with resources—that they thought they would present problems in explaining it. But I said that that was all the more reason why we should know what they are and what it appears they are directed at. So our

[Traduction]

J'ai demandé l'autre jour à un banquier ce qui se passerait si la Banque du Canada décidait que le passif-dépôt de sa banque était trop élevé? Il m'a répondu que la banque devrait réduire ses opérations. Les banques n'ont pas le choix et elles ne le font qu'en dernier recours.

Si la Banque du Canada décidait d'obliger les banques à réduire leur passif-dépôt, je suppose qu'en vertu de la disposition que j'ai lue des règlements d'application de la Loi sur la banque du Canada pourraient être adoptés. Je ne suis pas certain, actuellement, que ce soit la solution à notre problème. Je crois que la meilleure façon d'agir serait d'inclure cette mesure dans la Loi sur les banques. Si la Banque du Canada est habilitée à le faire en ce qui concerne les opérations bancaires, je ne crois pas qu'il soit souhaitable de changer la situation. C'est du moins mon avis. C'est une question que nous devons étudier parallèlement à celle des liquidités puisqu'elle est d'une importance capitale dans le domaine des opérations bancaires.

Quelle est la tendance, et que devrions-nous faire pour accroître l'actif ou diminuer le passif?

**Le sénateur Lang:** Les autres aspects qu'a mentionnés M. Scott—outre les liquidités—sont-ils tous l'objet du contrôle proposé, qui n'existe pas dans la Loi actuelle sur les banques?

**M. Scott:** C'est là mon interprétation. Il y a un grand nombre d'entre eux que je n'ai pas indiqués comme ayant une existence propre, et qui sont en fait distincts, mais ils figurent déjà, sous une forme ou une autre, dans la loi actuelle. Il y a un grand nombre de dispositions de contrôle, ou discrétionnaires.

**Le sénateur Lang:** Je vous remercie.

**Le président:** Je dirais que d'après le Livre blanc, la majorité sembleraient être des mesures de contrôle, bien que j'ignore si le bill reprendra cette formulation.

**Le sénateur Cook:** Serait-il difficile de relever celles qui figurent à la loi actuelle?

**M. Scott:** Non.

**Le sénateur Cook:** Ce que je tiens à souligner, c'est que ceux qui ne sont pas très familiers avec la Loi aimeraient savoir si cela a été la tendance générale, parce que si c'est le cas, on fait face à un certain problème, entièrement différent de celui qui se poserait si c'était là une tendance totalement nouvelle.

**M. Scott:** Je le ferai, mais vous ne pourrez alors recevoir de copies avant vendredi.

**Le président:** Il est midi, et je ne crois pas que nous devrions commencer maintenant à discuter de l'impôt sur le revenu. Toutefois, nos conseillers ont certains commentaires à faire concernant le bill concernant l'impôt sur le revenu. Vous vous souviendrez que lors de notre dernière réunion ils n'avaient pas traité de certains articles du bill modifiant la loi. Ils en ont parlé, mais ont dit qu'il était si complexe—un aspect portait en autres sur les ressources—qu'ils avaient pensé en souligner les difficultés au fur et à mesure qu'ils l'expliqueraient. Mais j'ai dit que c'était là une raison de plus pour qu'on nous dise quels

## [Text]

legal adviser has now made that analysis and we will have time this afternoon, if we sit at 2:15 and Dr. Cohen does not come here until 3 o'clock, to deal with that and get some understanding of it.

There is another point as well, and that is looking ahead to a report that we should make to the Senate and the nature of it and what we should refer to. We have put something on paper as to the headings we think might be discussed. If you remember, one question came up the other day on clause 1 of the bill that had to do with the so-called inflexibility at age 71 so far as the registered pension plan was concerned, or the RRSP was concerned.

There was the question that the moneys accumulated in the trust funds to support the pensions or to support the registered retirement savings plan must be directed into a life annuity. The alternative suggested was that the pensioner should be able to take all of the money in the fund and invest it where he will. In that way, quite likely, he would get a higher return.

We have to have a good look at that, because you must remember the scheme of these deductions that are permitted annually to the employer and to the employee, when they contribute to a registered pension plan or to an RRSP; the scheme of it is to enable the person to provide himself with a pension when he has reached what might be regarded as retirement age. They have fixed it at age 71.

In the meantime, these payments into the trust fund have not attracted tax. Tax has been deferred. The question the other day was addressed to RRSP only. If you are going to look at that issue, you have to look at the broader issue, because it applies to registered pension plans, which I would suspect would deal with a lot more money than what you find in registered retirement savings plans. The question was whether this scheme of tax deferral was intended to enable a man at the end of his useful working days to create an estate or whether it was to give him the basis for retirement income when he no longer worked. The only way in which it would be attractive to let him spend the money otherwise, or might be attractive, would be if he were to get all of the money in the fund, which means that there would be no tax deductions made.

If you had to pay tax on it when you took the money out of the fund and decided to invest it yourself, that advantage might be seriously reduced. The advantage would very quickly disappear if you had to pay tax on it. In other words, if you want to take it for purposes of building up an estate or for your management, then you have enjoyed a tax deferral on the basis that this was a way in which you could build up pension income; and if you are going to change that route, then you should pay back the taxes. This is the other side of the coin. The question as to what position we should take other than call attention to this point is a serious question.

Undoubtedly, you have received a brief that was addressed to the Minister of Finance from the Canadian Consumers Association. They were dealing only with RRSP. They claimed

## [Traduction]

étaient ces problèmes, et ce sur quoi ils semblaient porter. Donc, notre conseiller juridique a fait cette analyse, et cet après-midi nous aurons le temps, si nous siégeons à 14 h 15—et M. Cohen n'arrivera pas avant 15 h—de traiter de cette question et de la comprendre un peu mieux.

Il y a aussi la question du rapport que nous devons soumettre au Sénat: sa nature, et ce dont nous devrions parler. Nous avons déjà mis sur papier certains des sujets qui seront probablement discutés. Vous vous souviendrez que l'autre jour, on a soulevé une question se rapportant à l'article 1 du bill, sur la soit-disant inflexibilité de la règle pour les personnes ayant atteint l'âge de 71 ans, dans le cadre du régime de retraite enregistré, ou du R.E.E.R.

Il y a eu la question que l'argent accumulé dans les fonds de fiducie, et devant servir à payer les pensions de retraite ou être versé au régime enregistré d'épargne-retraite doit servir au paiement d'une rente viagère. L'autre solution proposée était de permettre à la personne retraitée de prendre tout l'argent du fonds et de l'investir où bon lui semblerait. Ainsi, elle obtiendrait probablement un revenu plus élevé.

Nous devons étudier cette question très attentivement, parce qu'il faut tenir compte de l'ensemble des déductions permises annuellement à l'employeur et à l'employé, lorsqu'ils contribuent à un programme de retraite enregistré ou à un R.E.E.R.; ces mesures visent à assurer la personne d'une rente, lorsqu'elle atteint ce qui est considéré comme étant l'âge de la retraite, qui a été fixé à 71 ans.

Entre-temps, les sommes versées aux fonds de fiducie sont exemptes d'impôts. L'impôt a été différé. L'autre jour, la question a porté uniquement sur le R.E.E.R. Pour traiter de cette question, il faut considérer la situation d'ensemble, parce qu'il s'agit aussi ici des régimes de retraite enregistrés qui représentent probablement des sommes beaucoup plus considérables que les régimes d'épargne-retraite enregistrés. On s'était alors demandé si ce programme d'impôt différé visait à permettre à la personne retraitée de constituer un actif ou à lui donner un revenu de base lorsqu'elle ne serait plus sur le marché du travail. Le seul cas où il serait—ou pourrait être—intéressant de lui permettre de dépenser son argent autrement, serait si elle recevait tout l'argent dans le fonds, ce qui veut dire qu'il n'y aurait pas de déduction fiscale.

Si vous devez payer de l'impôt sur cet argent lorsque vous le retirez du fonds, pour l'investir vous-même, cette somme pourrait être dangereusement réduite. L'avantage d'une mesure semblable disparaîtrait très rapidement si vous deviez payer de l'impôt. Autrement dit, si vous voulez utiliser cet argent pour accumuler des biens, ou administrer vos affaires, vous aurez alors profité d'un atermolement d'impôt qui visait à vous permettre de vous constituer un revenu encaissable au moment de votre retraite; si vous déviez de cette route, vous devez alors rembourser les impôts exemptés. C'est l'envers de la médaille. Il est très difficile de dire ce que nous devrions faire à ce sujet, sinon attirer l'attention sur la question.

Vous avez sûrement reçu le mémoire qu'a envoyé l'Association canadienne des consommateurs au ministre des Finances. Ce mémoire traitait uniquement du R.E.E.R. L'Association y



[Text]

that it was too inflexible a rule to require that a life annuity be acquired. They said that there should be a broader use of it. But, obviously, in the presentation, they wanted to get all of the money out of the trust fund, and not have any tax deduction.

I know that that brief has been considered in the finance department, and I do know that the life insurance companies have also filed a brief. I would expect that there may be some answers forthcoming from the department. We may be able to get some answers. But I know that in 1975, when this question was raised, the Superintendent of Insurance was asked to report upon the reasonableness of the yield via the life annuity route when the man reaches the age 71, and it is reported that the Superintendent of Insurance said that, having examined all of the circumstances, it was his view that it could be said that there was a reasonable yield in the circumstances.

We may decide that we want to call the Superintendent of Insurance to get his views firsthand. Whether we should take the position that the rule is inflexible and should be changed, that is a long road. It is up to the committee, but it is one of the points that, having been raised by Senator Buckwold and enlarged upon by Senator McIlraith, the committee will have to look at.

We have permission to sit while the Senate is sitting this afternoon, so we will meet again at 2.15 p.m.

The committee adjourned.

[Traduction]

déclarait qu'on faisait preuve d'une rigidité excessive en exigeant la création d'une rente viagère, et qu'on devrait en autoriser un usage plus général. Mais, à la lumière de ce document, on voulait manifestement pouvoir retirer tout l'argent du fonds de fiducie sans devoir payer d'impôts.

Je sais que le mémoire a été étudié au ministère des Finances, et que les compagnies d'assurance-vie ont aussi présenté un mémoire. Le ministère se prépare probablement à répondre. Nous pourrions peut-être obtenir certaines réponses. Je sais qu'en 1975, lorsqu'on a soulevé cette question, on a demandé au surintendant des assurances de se prononcer sur l'aspect rationnel du taux de rendement de la rente viagère, au moment où la personne atteint l'âge de 71 ans. Il aurait déclaré qu'après avoir étudié tous les facteurs, il était d'avis qu'étant donné les circonstances, c'était là un rendement équitable.

Nous déciderons peut-être de demander au surintendant des assurances de comparaître ici, pour nous faire part lui-même de ses idées. Mais il y a un grand écart entre cette démarche et celle de décider que la règle est inflexible et devrait être changée. Une décision semblable incombe au Comité; c'est toutefois l'une des questions qu'a soulevées le sénateur Buckwold, et qu'a commentées le sénateur McIlraith, et le Comité devra l'étudier.

Nous avons l'autorisation de siéger cet après-midi, pendant que siège le Sénat, et nous nous réunirons donc à nouveau à 14 h 15.

Le Comité suspend ses travaux.























WITNESSES—TÉMOINS

*Association of Canadian Financial Corporations:*

Mr. H. E. Dynes, Chairman

Mr. J. D. Jonstone, Member, representing the 3rd  
Vice-Chairman

Mr. Carne H. Bray, President

*L'Association des compagnies financières canadiennes:*

M. H. E. Dynes, président du conseil d'administration

M. J. D. Johnstone, membre, représentant le 3<sup>e</sup>  
vice-président

M. Carne H. Bray, président



Gouvernement  
Publication

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, December 1, 1976

Le mercredi 1 décembre 1976

Issue No. 4

Fascicule n° 4

### Second Proceedings on:

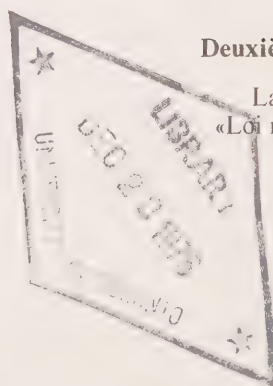
Subject-matter of Bill C-22  
"An Act to amend the statute  
law relating to income tax"

---

### Deuxième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-22  
«Loi modifiant le droit fiscal»

---



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa West</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 16, 1976.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of the Bill C-22, intituled:  
“An Act to amend the statute law relating to income  
tax”, in advance of the said Bill coming before the Senate,  
or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre, 1976.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'ho-  
norable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du  
commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la  
teneur du Bill C-22, intitulé: «Loi modifiant le droit  
fiscal», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent  
ne soient soumis au Sénat, et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avo-  
cats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera  
nécessaire aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 1, 1976

(5)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:15 p.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-22 "An Act to amend the statute law relating to Income Tax".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Cook, Cottreau, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith and Walker. (13)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Buckwold, Desruisseaux, Molson and Benidickson. (4)

*In attendance:*

The following members of the advisory staff:

Mr. Thomas S. Gillespie

Mr. C. Albert Poissant

*Witnesses:**Department of Finance:*

Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch:

Marshall A. Cohen, Assistant Deputy Minister  
International Tax Division:

R. A. Short, Director

G. Coulombe, Special Adviser

Corporations and Business Income Division:

W. R. Lawlor, Chief

The Committee proceeded to the consideration of Bill C-22 assisted therein by the witnesses and the advisory staff.

At 5:00 p.m. the Committee adjourned until Thursday, December 2, 1976, at 10:00 a.m.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 1 DÉCEMBRE 1976

(5)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 15 pour étudier le sujet suivant:

La teneur du bill C-22 «Loi modifiant le droit fiscal».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Cook, Cottreau, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith et Walker. (13)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Buckwold, Desruisseaux, Molson et Benidickson. (4)

*Aussi présents:*

Les membres suivants du personnel consultatif:

M. Thomas S. Gillespie

M. C. Albert Poissant

*Témoins:**Ministère des Finances:*

Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales:

Marshall A. Cohen, sous-ministre adjoint

Division de l'impôt sur le revenu des sociétés internationales:

R. A. Short, directeur

G. Coulombe, conseiller spécial

Division du revenu des corporations et des entreprises:

W. R. Lawlor, chef

Le Comité entreprend l'étude du bill C-22 avec l'aide des témoins et du personnel consultatif.

A 17 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 2 décembre 1976, à 10 heures.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 1, 1976

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2.15 p.m. to consider the subject matter of Bill C-22, to amend the statute law relating to income tax.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, there were three different items concerning Bill C-22 last day that our experts or advisers did not deal with because of their complexity, and they thought that the matter might just be confusing. However, I asked them to deal with these matters. I said, confusing, complex, or whatever, we have to know what they propose to do. So today Mr. Albert Poissant and Mr. Tom Gillespie are going to deal with these subject matters. One has to do with partnership provisions, the other has to do with natural resource provisions. What was the third one?

**Mr. Thomas G. Gillespie, Advisor to the Committee:** Sir, it was that we were not able to finish some of the other provisions in the bill which came after the charities section.

**The Chairman:** So you are going to deal with those now?

**Mr. Gillespie:** Yes, sir.

**The Chairman:** Who is starting?

**Mr. Gillespie:** I guess I will lead off. I would like to continue with clause 61 of the bill, on page 84. This solves a headache which has existed for tax practitioners for some time now. Heretofore section 152 of the act only provided that the minister was to assess tax. Difficulties arose when a taxpayer had suffered a loss in a given year and he had a difference of opinion with the Department of National Revenue as to the quantum of the loss. The department would issue an assessment showing nil tax payable. When the taxpayer took the department to task as to the amount of loss he had suffered, the department argued, sometimes successfully and sometimes not, before the courts that a nil assessment was not an assessment and, therefore, the taxpayer had no right to go before the courts. As I say, the jurisprudence was mixed on this. Clause 61 of the bill provides that in addition to the minister assessing tax, he must also determine certain refunds that are available to a taxpayer, and he may also determine losses incurred in the year by the taxpayer; namely capital losses, non-capital losses and farming losses. So hereafter the taxpayer will be able to have a right of appeal against a nil assessment.

**Mr. C. A. Poissant, C.A., Advisor to the Committee:** There is a comment I would like to make here. If you read section 152(1.1) it says:

The Minister may determine the amount of a taxpayer's non-capital loss,

There seems to be no obligation on his part to do it, whereas the first paragraph says the Minister "shall". That might be the subject of a question to the officials. That means no

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 1<sup>er</sup> décembre 1976

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 15 pour étudier la teneur du bill C-22, Loi modifiant le droit fiscal.

**Le sénateur A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nos experts ou nos conseillers n'ont pas abordé la dernière fois trois rubriques différentes du bill C-22 car elles sont très complexes et manquent de clarté. Je leur ai cependant demandé d'en parler. J'ai dit complexes, peu claires mais de toute façon nous devons savoir de quoi il retourne. En conséquence, M. Albert Poissant et M. Tom Gillespie vont nous en parler aujourd'hui. Il s'agit des dispositions sur les sociétés, sur les ressources naturelles et quelle était la troisième?

**M. Thomas G. Gillespie, Conseiller du Comité:** Monsieur le président, nous n'avons pas pu finir l'étude de quelques-unes des autres dispositions du projet de loi qui suivaient l'article sur les organismes de charité.

**Le président:** Vous allez en parler maintenant alors?

**M. Gillespie:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Qui commence?

**M. Gillespie:** Je pense que je vais commencer. Je voudrais continuer avec l'article 61 du projet de loi, page 84. Il résout un problème qui a longtemps été un casse-tête pour les experts fiscaux. Jusqu'à présent, l'article 152 de la loi stipulait seulement que le ministre devait fixer l'impôt. Les difficultés survenaient lorsqu'un contribuable avait subi une perte une année donnée et que son opinion différait de celle du ministère du Revenu national quant au montant de cette perte. Le ministère lui faisait savoir qu'il n'avait pas d'impôt à payer et si le contribuable réclamait le remboursement de la perte, le ministère soutenait devant les tribunaux, parfois avec succès, parfois sans, qu'une cotisation nulle n'était pas une cotisation et que le contribuable, en conséquence, n'avait le droit de se pourvoir en justice. Comme je l'ai dit, les tribunaux avaient des opinions partagées à ce sujet. Maintenant l'article 61 du projet de loi stipule que le ministre doit non seulement fixer l'impôt mais également déterminer le montant de certains remboursements auquel le contribuable a droit ainsi que les pertes qu'il a subies dans l'année, notamment les pertes en capital, les pertes autres que les pertes en capital, et les pertes agricoles. Dès lors, le contribuable aura un droit d'appel si sa cotisation est nulle.

**M. C. A. Poissant, C.A., Conseiller du Comité:** A ce propos, je voudrais dire quelque chose. Le paragraphe 152 (1) dit ceci:

Le ministre peut déterminer le montant, à l'égard d'un contribuable, d'une perte autre qu'une perte en capital...

Il semble que le ministre ne soit pas obligé de le faire, alors que le premier paragraphe stipule le contraire. Il faudrait peut-être poser la question aux responsables. Il n'existe pas de

[Text]

necessity or obligation of doing it, so he may be still deprived of the right to have a loss determined by the Department.

**Mr. Gillespie:** Yes; he may get thrown back on a nil assessment without any right of appeal.

**The Chairman:** Where does it say that a nil assessment is an assessment for all purposes?

**Mr. Gillespie:** It does not say that, senator. It just says that in addition to assessing tax he may determine the amount of the loss. So if he determines the amount of the loss, and you disagree with his determination, then you will have the right of appeal.

**The Chairman:** Yes; but I am thinking of . . .

**Senator Beaubien:** It says "may" at that point.

**Mr. Gillespie:** No. That is the point, senator. We quarrel with that word "may" and we think it should read that he "must" determine the loss, if there is any.

**The Chairman:** I am thinking about negating the decided cases where there seems to be a different viewpoint in relation to nil assessment. In the light of the existing jurisprudence, should we specifically negate, even if one has to say that a nil assessment is an assessment?

**Mr. Gillespie:** We would have to do that, in my view, if the word "may" were retained. However, if the minister was obliged to determine the amount of one's loss, there would be the right to appeal his determination.

**Senator Beaubien:** In other words, he would state the loss?

**Mr. Gillespie:** Yes, and you could quarrel with that determination.

**The Chairman:** If the word "may" is retained, it could be that the minister, in going ahead and determining loss, in view of the fact that it may be a nil assessment, is exceeding the scope of his authority. If you substitute the word "shall" for "may", then there would be no question about it.

**Mr. Gillespie:** Yes, I agree with that.

**Senator Smith (Colchester):** The suggestion is that the word "may" be deleted and the word "shall" be substituted therefor?

**Mr. Gillespie:** Yes. I think the amendment would be more complete if it read:

The Minister *shall* determine the amount of a taxpayer's non-capital loss, net-capital loss or restricted farm loss . . .

And that would relate back to subclause (1).

**The Chairman:** But there are limitations in that also. It is only in certain instances that he "shall" determine.

**Mr. Poissant:** In all cases where there is a loss, but there would be no other reason. Subclause (1) already provides for the obligation of issuing an assessment where a refund is applicable. He has an obligation to do so in that instance, whereas previously he was only obliged to issue an assessment

[Traduction]

nécessité ni d'obligation de le faire, si bien que le ministre peut encore ne pas avoir le droit de faire déterminer une perte par le ministère.

**M. Gillespie:** Il peut se faire renvoyer avec une cotisation nulle sans droit d'appel.

**Le président:** Le projet de loi stipule-t-il qu'une cotisation nulle équivaut à une cotisation à toutes fins?

**M. Gillespie:** Le projet de loi ne dit pas cela, sénateur. Il dit seulement que le ministre peut non seulement fixer l'impôt mais aussi déterminer le montant de la perte. Par conséquent, s'il le détermine et si vous n'êtes pas d'accord, vous pouvez en appeler de la décision.

**Le président:** Oui, mais je pense à . . .

**Le sénateur Beaubien:** Le projet de loi dit: «peut».

**M. Gillespie:** Non, sénateur. Nous nous disputons à propos du mot «peut» et nous pensons que le projet de loi devrait stipuler que le ministre doit déterminer le montant de la perte, si perte il y a.

**Le président:** On pourrait peut-être nullifier les cas où les points de vue semblent différer en ce qui concerne une cotisation nulle. À la lumière de la jurisprudence existante, devrions-nous nullifier toutes les décisions même si nous devons admettre qu'une cotisation nulle est toujours une cotisation?

**M. Gillespie:** À mon avis, c'est ce que nous devrions faire, si on conservait le mot «peut». Toutefois, si le ministre était obligé de déterminer le montant d'une perte, on pourrait discuter le montant déterminé.

**Le sénateur Beaubien:** En d'autres termes, il ferait état de la perte?

**M. Gillespie:** Oui, et vous pourriez discuter le montant qui a été déterminé.

**Le président:** Si on conservait le mot «peut», le ministre pourrait, en déterminant le montant de la perte et compte tenu du fait que la cotisation pourrait être nulle, déborder du cadre de sa compétence. Si on remplace le mot «doit» par le mot «peut», alors le problème ne se pose pas.

**M. Gillespie:** Oui, je suis d'accord avec vous à ce sujet.

**Le sénateur Smith (Colchester):** On suggère alors de supprimer le mot «peut» et de le remplacer par «doit».

**M. Gillespie:** C'est exact. Je pense que la modification serait ainsi plus exacte si elle se présentait comme suit:

«Le ministre «doit» déterminer le montant, à l'égard d'un contribuable, d'une perte autre qu'une perte en capital, d'une perte en capital nette ou de pertes agricoles restreintes . . .»

Et cela se rattacherait à l'alinéa (1).

**Le président:** Cependant il y a des limites à respecter. En effet, ce n'est que dans certain cas que le ministre «doit» examiner.

**M. Poissant:** Dans tous les cas où il y a perte, à l'exclusion des autres. L'alinéa (1) prévoit déjà l'obligation de déterminer l'assiette à partir de laquelle le gouvernement doit rembourser. Il y est en effet tenu dans le cas qui nous occupe alors qu'avant



[Text]

if there was tax payable. Now he would have to issue an assessment where tax is refundable.

**The Chairman:** What is the next clause?

**Mr. Gillespie:** Next is clause 64 of the bill, which relates to an amendment contained in clause 61. Heretofore, if the crown appealed a decision of the Tax Review Board where the amount of tax involved was less than \$2,500, win or lose the crown had to pay the taxpayer's reasonable and proper costs. The applicable section is being extended to include the payment of the taxpayer's costs if losses do not exceed \$5,000.

Clause 65 is the imposition of the 10 per cent surtax payable by individuals and trusts other than mutual fund trusts, if their tax for the 1976 taxation year exceeds \$8,000.

**The Chairman:** That has been changed from what the budget resolution says. The budget resolution says the surtax would apply in respect of all income exceeding \$30,000.

**Mr. Gillespie:** In effect, senator, I would come to that in any event.

**The Chairman:** The tax on \$30,000 would be more than \$8,000.

**Mr. Gillespie:** After taking into account certain deductions it would come to approximately \$8,000 federally.

**Senator Buckwold:** That would be the federal portion.

**Mr. Gillespie:** That is right, senator.

**The Chairman:** Yes, only the federal portion. Is it clear that the \$8,000 is limited to federal tax?

**Mr. Gillespie:** I believe so, yes, senator. It refers to the tax imposed by Part I of the Income Tax Act.

**The Chairman:** Fine.

**Mr. Gillespie:** I should like to refer you to clause 71 on page 91 and following, and also subclause (2) on page 92. Just over a year ago subparagraph (7) was introduced into section 212(1) of the act which provided for an important exemption from withholding tax. The exemption applied to long-term indebtedness issued by Canadian corporations to non-resident lenders. The interest on that indebtedness was, by this provision, exempted from withholding tax. This provision has been used extensively since the introduction of that exemption.

**The Chairman:** That is clause 71, is it?

**Mr. Gillespie:** Clause 71, subclause (2), page 92.

The amendment introduced by the bill clarifies a situation where an obligation is issued in series, each series bearing different maturity dates. As I said earlier, the exemption only applied to long-term indebtedness, namely, indebtedness having a term over five years. This amendment makes it clear that in the case of obligations issued in series each series will have its own maturity date and will be judged as to whether the exemption applies or not accordingly.

[Traduction]

il n'était qu'obligé de déterminer si l'impôt était dû ou non. A présent, il doit décider si l'impôt est remboursable.

**Le président:** Quel est l'article suivant?

**M. Gillespie:** Nous passons ensuite à l'article 64 du bill relatif à la modification contenue à l'article 61. Jusqu'à présent, si la Couronne interjetait appel d'une décision de la Commission de révision de l'impôt pour une somme inférieure à \$2,500 qu'elle le veuille ou non, la Couronne était tenue de rembourser aux contribuables tous les frais raisonnables et justifiés. Cette disposition s'étend à présent aux remboursements d'impôt dans le cas où la somme n'excède pas \$5,000.

L'article 65 relatif à la perception d'un impôt supplémentaire de 10% payable par les particuliers et les sociétés de fiducie autres que celles des fonds mutuels, dans le cas où leur impôt pour 1976 dépassent 8,000.

**Le président:** Cela a été modifié en fonction de la résolution budgétaire qui prévoit qu'un impôt supplémentaire serait perçu sur tous les revenus dépassant \$30,000.

**M. Gillespie:** En effet, sénateur, la mesure revient à cela.

**Le président:** Ainsi, l'impôt sur \$30,000 s'élèverait à plus de \$8,000.

**M. Gillespie:** Compte tenu de certaines déductions on arriverait approximativement à un impôt fédéral de \$8,000.

**Sénateur Buckwold:** Cette somme représenterait la partie correspondant à l'impôt fédéral.

**M. Gillespie:** C'est exact, sénateur.

**Le président:** Oui, c'est cela. Mais est-il tout à fait clair que ces \$8,000 correspondent à l'impôt fédéral?

**M. Gillespie:** Je crois que oui sénateur. Cette mesure porte sur l'impôt perçu conformément à la partie I de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Très bien.

**M. Gillespie:** Je vous demande maintenant de considérer l'article 71 page 91 et suivantes ainsi que l'alinéa 2 page 92. Il y a juste un peu plus d'un an que le sous-alinéa 7 a été ajouté à l'article 212(1) de la loi. Il prévoit une importante exemption de la retenue de l'impôt. Cette exemption s'applique aux titres de créance à long terme émis par les sociétés canadiennes pour le compte de prêteurs étrangers. Selon ces dispositions les intérêts sur ces titres de créance sont exempts de retenues de l'impôt. On a recourru largement à cette disposition depuis l'adoption de cette exemption.

**Le président:** Il s'agit bien de l'article 71 n'est-ce pas?

**M. Gillespie:** Article 71 sous-alinéa 2 page 92.

La modification proposée dans le projet de loi éclaircit une situation qui comporte des obligations émises au série, chacune d'elles ayant une échéance différente. Comme je l'ai déjà dit, l'exemption ne s'applique que dans le cas de titres de créance à long terme, c'est à dire de plus de 5 ans. Cette modification précise que dans le cas d'obligations émises en série, chacune doit arriver à échéance séparément et est individuellement qu'on établira si l'exemption s'y applique ou non.

[Text]

**Senator Beaubien:** Does that mean that any series that does not run for five years will be withheld?

**Mr. Gillespie:** That is right. If there is a particular series with obligations of less than five years tax should be withdrawn.

I should like to draw to the attention of the committee the fact that Canadian taxpayers have been able to, or have tried to, circumvent this provision by using a third party as an intermediary.

You will note that the exemption only applied to interest payable by Canadian corporations to persons with whom they dealt at arm's length.

In other words, instead of a Canadian company borrowing from its parent European corporation, it will borrow from an institution say in Switzerland on the strength of a guarantee being issued by the parent company to that institution. Or, similarly, the parent European company will lend to the Swiss institution, who will, then, lend to the Canadian company, thereby circumventing the restriction on non-arm's length borrowing.

It is possible the department might be able to attack such a scheme by using a decision rendered in a Swiss bank corporation case. However, the facts in that case are not entirely similar to the present situation, therefore the department might have difficulty in applying that case.

The department has, with respect to the thin capitalization rules, introduced a provision which would prevent back-to-back borrowing, in the manner I have just described, from alleviating a Canadian company from within the capitalization rules. In other words, the thin capitalization rules would still apply where a non-resident, a non-arm's length person, lends to a third party, who in turn lends to the Canadian company. I suggest that it might be appropriate to have similar rules introduced to apply to this exemption from withholding tax.

**Senator Barrow:** Mr. Chairman, may I ask a question? It looks as though you are talking of a withholding tax of 25 per cent. But when you go back to the act, what you are referring to—and it reads here, “be obliged to pay more than 25 per cent of the principal amount thereof within five years”.

**Mr. Poissant:** Yes, that is the condition.

**Senator Barrow:** You do not get that sense from the wording here in the proposed amendment.

**Mr. Poissant:** It is in the bill, yes. The 25 per cent is mentioned at the end of the first paragraph.

**Senator Barrow:** I am sorry. Yes.

**Mr. Poissant:** Does that answer your question?

**Senator Barrow:** Yes, that answers my question.

**Mr. Poissant:** This brings me to a comment that I would like to make. Notice that the obligation, as long as the debtor is not obliged to pay more than 25 per cent within five years, he gets the interest free of tax, but there is nothing to stop him

[Traduction]

**Le sénateur Beaubien:** Est-ce que cela veut dire qu'une série portant sur moins de 5 ans fera l'objet d'une retenue?

**M. Gillespie:** C'est exact. S'il y a des séries particulières dont les obligations portent sur moins de 5 ans, il y aura lieu d'appliquer les retenues nécessaires.

Je voudrais attirer l'attention du Comité sur le fait qu'au Canada les contribuables sont parvenus à tourner cette disposition ou tout au moins ont essayé de la faire, en recourant à une tierce personne agissant en tant qu'intermédiaire.

Vous remarquerez que l'exemption ne s'est appliquée que pour les intérêts payables par des corporations canadiennes à des personnes n'ayant pas de lien de dépendance.

En d'autres termes, une société canadienne, au lieu d'emprunter de sa corporation mère en Europe, empruntera d'une institution, disons en Suisse, grâce aux garanties offertes à cette institution par la société mère. Ou encore, de la même façon, la société mère européenne consentira un prêt à l'institution suisse, laquelle prêtera ensuite à la société canadienne, contournant ainsi la restriction sur les emprunts avec lien de dépendance.

Il se pourrait que le ministère puisse sévir contre une telle pratique en se réclamant d'un jugement rendu dans l'affaire qui avait mis en cause une société bancaire suisse. Toutefois, dans cette affaire les faits ne sont pas tout à fait identiques à ceux du cas qui nous occupe, de sorte que le ministère pourrait avoir des difficultés à se réclamer de cette affaire.

Le ministère a, en ce qui a trait aux règles concernant le capital-actions réduit, prévu une disposition visant à empêcher que les emprunts dos-à-dos, comme je viens de le décrire, ne permettent aux sociétés canadiennes de se soustraire aux règles de capitalisation. En d'autres termes, les règles concernant le capital-actions réduit s'appliqueraient également dans le cas où une personne non résidente prête avec lien de dépendance à un tiers qui, en retour, prête à une société canadienne. Je crois qu'il serait peut-être à propos d'adopter des règles semblables qui s'appliqueraient à l'exemption des retenues d'impôts.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, puis-je poser une question? Il semble que vous vouliez parler d'une retenue d'impôts de 25 p. 100. Mais si on se reporte à la loi, ce dont vous voulez parler... et le passage se lit comme suit: «être obligé de verser plus de 25 p. 100 du montant du principal dans les 5 années».

**M. Poissant:** Oui; c'est la condition.

**Le sénateur Barrow:** Ce n'est pas ce qui ressort du texte de la modification proposée.

**M. Poissant:** Oui, c'est dans le projet de loi. Les 25 p. 100 sont mentionnés à la fin du premier alinéa.

**Le sénateur Barrow:** Je suis désolé. Vous avez raison.

**M. Poissant:** Cela répond-il à votre question?

**Le sénateur Barrow:** Oui, cela répond à ma question.

**M. Poissant:** Cela m'amène à faire un commentaire. Remarquez que pour les obligations, tant que le débiteur n'est pas obligé de payer plus de 25 p. 100 dans les cinq années de l'émission, il touche les intérêts francs d'impôts, mais rien ne



[Text]

from paying more than 25 per cent; it is as long as the agreement does not force him to pay more than 25 per cent within five years.

**Mr. Gillespie:** In other words, he could redeem, at his own option, more than 25 per cent in the first five years, but if he had a sinking fund obligation of more than 25 per cent in the first five years, then that would knock him out of the exemption.

Subclause 71(4) repeals paragraph 212(1)(i) of the act, which in effect means that any benefits under the Canada Pension Plan or a provincial pension plan will be completely free from withholding tax. Up until now benefits from those plans were only exempt to the extent of \$1,290. Now there will be a complete exemption.

Clause 75, on page 98, deals with interest or dividend payments received by Canadian payees by way of bearer coupons or warrants. In this situation the payee must complete an ownership certificate, and the bank or cashing agent must then file that certificate with the Department of National Revenue. This amendment now provides that unless the payee's social insurance number is indicated on the certificate, thereby identifying him more precisely, the payor, or the paying agent, must withhold 25 per cent of the amount paid.

**Senator Smith (Colchester):** Excuse me, but is the only change there to make it necessary for the social insurance number to be put on the document?

**Mr. Gillespie:** Yes. This is the other half of the change. In default of that, then there is the obligation to withhold 25 per cent of the amount paid. I do not believe, senator, that heretofore there was the obligation to withhold the 25 per cent, but I will check that. That is right. There was no obligation to withhold prior to this.

**Senator Smith (Colchester):** What is the real significance of this? I understand what you are saying, but I do not follow the reasoning.

**Mr. Gillespie:** Well, I guess heretofore all that happened was that the ownership certificate was filed with Ottawa and then it was up to Ottawa to chase the taxpayer to get him to pay the tax that he should pay on that receipt. Now the tax department is obliging the payor to obtain the payee's social insurance number.

**The Chairman:** They are shifting the onus of disclosing.

**Senator Smith (Colchester):** This is just another use, and some of us would think it a highly improper use, of the social insurance number, which was never intended for this kind of thing at all.

**The Chairman:** As I understand it, you do not use it. If he does not obtain this information, the payor would be obligated to withhold, but the taxpayer could still dispute it and say there should not be any withholding.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**The Chairman:** Therefore he would appeal.

[Traduction]

l'empêche de payer plus de 25 p. 100; c'est-à-dire qu'il ne faut pas que l'entente l'oblige à payer plus de 25 p. 100 dans les cinq années.

**M. Gillespie:** En d'autres termes, il pourrait racheter, à son gré, plus de 25 p. 100 dans les cinq premières années, mais s'il détenait un fonds d'amortissement en obligations de plus de 25 p. 100 dans les cinq premières années, cela l'empêcherait d'être admissible à l'exemption.

Le paragraphe 71(4) abroge l'alinéa 212(1)i) de la Loi, ce qui veut dire, en effet, que toutes les prestations prévues par le Régime de pensions du Canada ou par un régime provincial de pensions ou de rentes seront totalement exemptes de la retenue d'impôt. Jusqu'à présent, les prestations prévues par ces régimes n'étaient exemptes que jusqu'à concurrence de \$1,290. L'exemption sera maintenant totale.

L'article 75 en page 98 se rapporte aux paiements d'intérêts ou de dividendes versés à des bénéficiaires canadiens possédant des coupons ou titres au porteur. Dans ce cas, le bénéficiaire doit remplir un certificat de propriété que la longue, ou l'intermédiaire, doit remettre au ministère du Revenu national. Cette modification prévoit que si le certificat ne porte pas le numéro d'assurance sociale du bénéficiaire pour l'identifier plus exactement, le payeur, ou le domiciliataire, devra retenir 25 p. 100 de la somme versée.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Excusez-moi. Est-ce que cette modification vise uniquement à rendre obligatoire l'inscription du numéro d'assurance sociale sur le document?

**M. Gillespie:** Oui. C'est là le second volet de la modification. A défaut, on est tenu de retenir 25 p. 100 du montant payé. Je crois, Sénateur, que jusqu'à maintenant il n'y avait pas de telle obligation de retenir 25 p. 100, mais je vais vérifier. C'est exact. Jusqu'à présent, il n'y avait pas d'obligation d'effectuer une telle retenue.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Quelle est la portée véritable de tout cela? Je comprends ce que vous dites, mais je n'arrive pas à suivre le raisonnement.

**M. Gillespie:** Eh bien, je suppose qu'auparavant, le certificat de propriété était envoyé à Ottawa et, il incombait à Ottawa de communiquer avec le contribuable pour obtenir le paiement de l'impôt qu'il devait payer sur ce reçu. Désormais, le ministère de l'Impôt sur le revenu oblige le payeur à obtenir le numéro d'assurance sociale du bénéficiaire.

**Le président:** Il rejète sur ce dernier la tâche de le divulguer.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Cela illustre simplement une autre utilisation, que certains de nous considèrent abusive, du numéro d'assurance sociale, qui n'a jamais été conçu pour ce genre de choses.

**Le président:** Si je comprends bien, vous ne l'utilisez pas. Si le payeur n'obtient pas ce renseignement, il sera obligé de retenir cet impôt, et le contribuable pourra toujours le contester en alléguant, qu'on ne devrait pas lui retenir ce montant.

**M. Gillespie:** Exactement.

**Le président:** Donc, il en appellerait de cette décision.



[Text]

**Mr. Gillespie:** He would file his tax return, and either apply the amount withheld against his tax or claim a refund.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Smith (Colchester):** The use of the number merely...

**The Chairman:** It is simply providing a weapon to force the taxpayer to give his or her social insurance number, rather than forcing the department to dig through its files.

**Senator Smith (Colchester):** Of course, the department ought to be able to identify a taxpayer by his name and address. I just think that this is a completely improper use of the social insurance number, which was devised entirely for something else, and which we were all assured it would not be used or resorted to for all of these things.

**Senator Buckwold:** Do you not put your social insurance number on every income tax return? Does this not just mean cross-checking on the computer?

**Senator Smith (Colchester):** It is just a means...

**Senator Buckwold:** You have just gone through that entire exercise.

**Senator Smith (Colchester):** Just because we have suffered a thing once, should we reconcile ourselves to it and say it is going to be good for all time, or are we going to resist each time we see it.

**Senator Buckwold:** I think when we live in the computer society that we live in today, in the interests of the data processing it is almost essential.

**Senator Lafond:** It is using a rather heavy stick to facilitate the administrative procedures of the department.

**Senator Smith (Colchester):** I think it is completely reprehensible.

**Mr. Poissant:** You must remember that we are dealing with bearer coupons here.

**Senator Smith (Colchester):** If you will forgive me for saying it, I do not care what we have to deal with. It is completely reprehensible. It was never intended for any such thing.

**Senator Buckwold:** Would it be fair to say that it is probably amended in this way because people were taking advantage of the bearer coupons, and not reporting the income?

**Senator Smith (Colchester):** This is what we were assured this number would never be used for—this detective work, for facilitating the prosecution of people who are evading the law. Now we find it in the forefront of any change which facilitates the catching of somebody doing something that he should not be doing, and making it easier for people to be caught. I think when we lie down and accept this sort of thing, without making some protest, it amounts to just one step further towards becoming a number in society; one step further towards facilitating the complete ascendancy of the bureaucrat, because he has all of us in such a position that we find

[Traduction]

**M. Gillespie:** Lorsqu'il enverrait son rapport d'impôt, il demanderait que l'impôt retenu lui soit crédité ou il réclamerait un remboursement.

**Le président:** Exactement.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Le numéro d'assurance sociale est utilisé simplement...

**Le président:** Ce n'est qu'un moyen de forcer le contribuable à inscrire son numéro d'assurance sociale; afin d'éviter au ministère de le chercher dans ses dossiers.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Évidemment, le ministère devrait pouvoir identifier un contribuable par son nom et son adresse. A mon avis, je crois que c'est une façon inappropriée d'utiliser le numéro d'assurance sociale qui a été conçu pour une toute autre fin; on nous avait d'ailleurs tous assurés qu'il ne serait pas utilisé pour cela.

**Le sénateur Buckwold:** N'inscrivez-vous pas votre numéro d'assurance sociale sur tous vos rapports d'impôt? Cela ne sert-il pas à un recoupement par ordinateur?

**Le sénateur Smith (Colchester):** C'est simplement un moyen...

**Le sénateur Buckwold:** Vous venez tout juste de couvrir tout le sujet.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Pour une seule expérience malheureuse, allons-nous nous y résigner et nous dire que tout va désormais bien aller, ou résisterons-nous chaque fois qu'elle se présentera?

**Le sénateur Buckwold:** A mon avis, dans une société informatisée comme celle dans laquelle nous vivons maintenant, l'utilisation d'une telle donnée est presque essentielle.

**Le sénateur Lafond:** C'est recourir à une arme plutôt forte pour faciliter les procédures administratives d'un ministère.

**Le sénateur Smith (Colchester):** A mon avis, c'est une arme complètement condamnable.

**M. Poissant:** Souvenez-vous que nous discutons actuellement des coupons au porteur.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Si vous me le permettez, je ne me soucie guère de ce que nous avons à discuter. Cette pratique est complètement condamnable. Le numéro d'assurance sociale n'a jamais été conçu à cette fin.

**Le sénateur Buckwold:** Ai-je raison de croire que cet article a probablement été ainsi modifié parce que les contribuables se prévalaient des coupons au porteur et n'en déclaraient pas les revenus?

**Le sénateur Smith (Colchester):** On nous avait donné l'assurance que ce numéro ne serait jamais utilisé pour ce travail de détectives, qui facilite l'arrestation de ceux qui contournent la loi. Maintenant, nous le trouvons dans tout changement qui vise à trouver des coupables et à faciliter leur arrestation. Je crois que si nous acceptons ce genre de choses, sans protester, nous pourrions aussi bien accepter de devenir des numéros dans la société et de subir la domination sans cesse plus globale de la bureaucratie, puisque nous nous trouvons pris dans un enchevêtrement de règlements, de paperasserie administrative

[Text]

ourselves struggling against a maze of regulations, redtape and numbers and we simply throw up our hands. I see no reason why we should calmly accept this.

**Senator Laird:** The problem is that that is a matter of policy, and these boys cannot comment on it.

**Senator Smith (Colchester):** I know, but we can.

**Senator Laird:** Why don't you comment on it to Mr. Cohen in a few minutes.

**Senator Smith (Colchester):** I will, if I get the opportunity. I really was not commenting to these fellows and trying to persuade them. I was trying to bring it to the attention of the committee.

**Senator Laird:** I sympathize with your point of view.

**Mr. Gillespie:** If I may I will come back to the question of partnerships, which we tried to duck the last time. In actual fact, one of the provisions dealing with partnerships was raised the last time, and that was with respect to political contributions.

**Senator Lafond:** What is that reference, please?

**Mr. Gillespie:** That would be clause 13(4) of the bill.

**Senator Lafond:** What is the page number?

**Mr. Gillespie:** Page 12. Contributions by a partnership are deemed contributions by the partners of the partnership for which the partners may obtain a deduction for tax purposes. Consequently, their portion of the contribution reduces the adjusted cost base of the partnership interest, thereby eventually subjecting them, perhaps, to a higher capital gains tax.

Clause 13(2) on page 12 and clause 37(2) on page 37, in effect, state that if the adjusted cost base of a partnership interest becomes a negative figure, the partner will immediately be subject to tax on the capital gain of that amount. The usual situation for this to arise would be if the partner took too much out in draws. In other words, if he drew out more than his adjusted cost base, the base of his interest in the partnership would become a negative amount and he would be immediately subject to a capital gain.

**The Chairman:** I see Mr. Cohen and his officials have now arrived. Perhaps we can suspend discussion at this point and hear from Mr. Cohen.

**Mr. Gillespie:** Yes, certainly.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us this afternoon Mr. Cohen, who has become quite a familiar figure over the years. We hope to get some answers from him that may indicate we are on the right track.

Should we go through the bill clause by clause, or how do you want to approach it?

**Mr. M. A. Cohen (Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Federal-Provincial Relations, Department of Finance):** Let me say, first of all, Mr. Chairman, how delightful it is to appear before your committee once again. Accompanying me

[Traduction]

et de numéros, tel que nous finissons par abandonner. Je ne vois aucune raison d'accepter une telle situation sans mot dire.

**Le sénateur Laird:** Le problème, c'est que c'est une question de politique que les fonctionnaires ne peuvent discuter.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je le sais, mais nous, nous le pouvons.

**Le sénateur Laird:** Pourquoi n'en parlez-vous pas à M. Cohen dans quelques instants.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je le ferai, si j'en ai l'occasion. Mon intention n'était pas d'en parler à ces fonctionnaires et de les convaincre. Je tentais simplement d'attirer l'attention du Comité sur ce problème.

**Le sénateur Laird:** Je partage votre point de vue.

**M. Gillespie:** Permettez-moi de revenir à la question des sociétés que nous avons essayé d'aborder la dernière fois. Effectivement, l'une des dispositions portant sur les sociétés a été soulevée la dernière fois et elle se rapportait aux contributions aux partis politiques.

**Le sénateur Lafond:** De quel article s'agissait-il, s'il-vous-plait?

**M. Gillespie:** Du paragraphe 13(4) du bill.

**Le sénateur Lafond:** A quelle page?

**M. Gillespie:** Page 12. Les contributions faites par une société sont réputées être les contributions des associés de la société pour lesquelles les associés peuvent obtenir une déduction d'impôt. Par conséquent, leurs portions de la contribution réduit le prix de base rajusté de la participation dans la société, les soumettant ainsi éventuellement, peut-être, à un impôt plus élevé sur les gains en capital.

Le paragraphe 13(2) de la page 12 et le paragraphe 37(2) de la page 37, stipulent en fait que si le prix de base rajusté d'une participation dans une société devient négatif, l'associé sera immédiatement tenu de payer un impôt sur le gain en capital de ce montant. Cela se produit normalement si l'associé fait des retraits excessifs. En d'autres termes, s'il retire plus que son prix de base rajusté, la base de sa participation dans la société devient négative et il est immédiatement soumis à un gain en capital.

**Le président:** Je vois que M. Cohen et ses collaborateurs sont maintenant arrivés. Peut-être pourrions-nous interrompre la discussion ici et donner la parole à M. Cohen.

**M. Gillespie:** Oui, certainement.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons cet après-midi M. Cohen dont le visage nous est devenu familier au fil des ans. Nous espérons obtenir de lui certaines réponses qui nous indiqueront que nous sommes sur la bonne voie.

Allons-nous étudier le bill article par article, ou aimeriez-vous avoir d'abord une vue d'ensemble?

**M. M. A. Cohen, sous-ministre adjoint, politique fiscale et des relations fédérales-provinciales, ministère des finances:** Permettez-moi de dire d'abord, monsieur le président, à quel point je suis charmé de comparaître de nouveau devant votre



[Text]

this afternoon are Mr. Short, Director of Corporate Taxation; Mr. Lawlor, the Assistant Director, Corporate Tax, Tax Policy Branch; and Mr. Coulombe, Assistant Director, Personal and International Tax Division, Tax Policy Branch.

Mr. Chairman, I will have to leave at 4.20 p.m. because of a prior commitment, but my colleagues can remain.

**The Chairman:** We will work you in the meantime. How do you wish to approach it?

**Mr. Cohen:** I am at your disposal, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, we will start with clause 1. We have had some education on this bill, so you are not talking to people who are without some knowledge.

The concern surrounding clause 1 is that it provides an opportunity to deal with the inflexibility that exists in relation to the treatment of funds coming out of either a registered pension plan or an RRSP upon the pensioner reaching the age of 71. I know there has been a brief submitted to the Minister of Finance from the Consumers Association of Canada and I am aware that there was a brief in reply from the life insurance companies dealing with this question of inflexibility; that is, that at age 71, instead of being required compulsorily to go the route of a life annuity, or a variation of it, which would be a joint survivorship, some views have been expressed in this committee indicating that there should be more freedom of choice.

I take it that you would have to look at it in the context that the moneys in the trust fund, if they are going to be used for any purpose other than an annuity, would have to be subject to the deferred tax, if you are going to give the freedom of investment of the moneys.

What are the objections? I do not intend to get into a policy area, but what is the answer, short of dealing with a question of policy?

**Mr. Cohen:** This has become a most difficult and contentious issue. The only way I can really answer your question is to go back into the history and philosophy, particularly concerning registered retirement savings plans. You mentioned both RRSPs and registered pension plans, and they are indeed interrelated.

First of all, may I observe that if a taxpayer, on turning the age of 71, is prepared to pay the tax on the moneys that he has in a registered retirement savings plan, then of course he can wind up the plan, bring the proceeds into his income, pay the tax, and be free to deal with the net-after-tax proceeds. That is an option that has always been available, in a sense, for people, but that is relatively unsatisfactory to many, many people who really would like to postpone the payment of the tax but have a great deal more flexibility within their plan to invest, to endeavour to get a better return from their point of view on their investment.

As honourable senators are aware, the current situation in respect of a registered retirement savings plan is that when the

[Traduction]

Comité. Je me suis fait accompagner cet après-midi de M. Short, Directeur, Taxes sur les corporations; M. Lawlor, Directeur adjoint, Taxes sur les corporations, Direction de la politique fiscale et M. Coulombe, Directeur adjoint, Division de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés internationales.

Monsieur le président, je devrai partir à 16 h 20 car j'avais déjà un autre rendez-vous, mais mes collègues pourront demeurer parmi vous.

**Le président:** Nous essaierons donc de régler tout ce qui vous concerne d'ici là. Comment désirez-vous aborder le sujet?

**M. Cohen:** Je suis à votre disposition, monsieur le président.

**Le président:** Bon, nous commencerons par l'article 1. On nous a renseigné sur ce bill; vous ne vous adressez donc pas à de complets ignorants en la matière.

L'intérêt de l'article 1 est de fournir l'occasion de se pencher sur la rigidité des fonds, provenant soit des régimes enregistrés de pensions soit des régimes enregistrés d'épargne-retraite, versés au pensionné lorsqu'il atteint 71 ans. Je sais qu'un mémoire a été présenté au ministre des Finances par l'Association des consommateurs du Canada et que les compagnies d'assurance-vie y ont répondu par un autre mémoire qui traitait de cette question de rigidité; ainsi, à l'âge de 71 ans, au lieu d'être obligé de prendre une rente viagère, ou quelque chose du genre, ce qui constituerait une rente viagère avec réversion mixte, certains ont souhaité devant ce Comité une plus grande liberté de choix.

Il ne faudrait pas oublier que si les sommes placées dans les fonds de fiducie, doivent être utilisées autrement qu'aux fins de rente, elles devraient être soumises à l'impôt différé, si vous voulez instituer la liberté de placement.

Quelles sont les objections? Je n'ai pas l'intention d'entrer dans les détails mais quelle est la réponse, mise à part une question de politique?

**M. Cohen:** Cette question est devenue extrêmement difficile et contestée. Je ne puis réellement répondre à votre question qu'en faisant appel à mes notions d'histoire et de philosophie, plus particulièrement dans le cas des régimes enregistrés d'épargne-retraite. Vous avez mentionné à la fois les régimes enregistrés d'épargne-retraite et les régimes enregistrés de pensions, et ils sont, en effet, reliés.

D'abord, j'aimerais faire observer que si un contribuable qui atteint l'âge de 71 ans, est disposé à payer de l'impôt sur l'argent qu'il a dans un régime enregistré d'épargne-retraite, il peut bien sûr mettre fin au régime, verser les bénéfices à son revenu, payer l'impôt et utiliser à son gré les bénéfices nets. Cette option a toujours été possible, dans un certain sens, mais elle est jugée relativement insatisfaisante par un grand nombre de personnes; en effet, nombre sont ceux qui préféreraient retarder le paiement de l'impôt et avoir un régime plus souple qui leur permette d'investir, de s'efforcer à mieux faire fructifier, à leur façon, leurs placements.

Les honorables sénateurs ne sont pas sans savoir qu'à l'heure actuelle, en ce qui concerne les régimes enregistrés d'épargne-



*[Text]*

holder turns 71 he is obliged to purchase an annuity, unless he intends to take the money out, pay the tax, and put the after-tax proceeds into his pocket. If the individual does not want to do that, he has to purchase an annuity. The reason for that, if I may go back a bit, is that the registered retirement savings plan really came into being as a proxy, or as a parallel mechanism for people who did not have the opportunity to avail themselves of a pension plan, such as the professional, the self-employed individual, those who did not work for a firm with a large group of employees and, therefore, did not have access to a pension plan. So, the registered retirement savings plan was created to address that problem. It was designed in the beginning to emulate, as closely as possible, the rules that apply to a pension plan.

I have to shift over, if I may, Mr. Chairman. I realize this is a long answer, but it is a controversial issue and I think it is important to try and explain, to the greatest extent possible, the circumstances.

The pension plan rules are really governed, not by the Income Tax Act but, in large measure, by pension legislation, both federal and provincial, the bulk of it, of course, being provincial. At the federal level we have the Pension Benefits Standards Act. Most of the provinces also have pension legislation. We have tried in the pension field to keep the federal and provincial legislation as close together as possible. In the pension legislation there are limitations on what happens when an individual reaches retirement age. First of all, he cannot commute—that is to say, he cannot cash in—his pension in full. He can only cash in, if I remember correctly, 25 per cent of his pension under the federal legislation and under Ontario legislation, and I believe under several of the other provinces' legislation. I am not certain on the other provinces.

That is the first point. The second point is, of course, that he receives a pension. To the extent that he does not cash it in, which means at least 75 per cent of the amount standing to his credit, he must receive it as a pension.

The tax rules relating to pensions adopt that principle. The tax rules relating to registered retirement savings plans, which are individual, one-man pensions, also follow those rules. That is why, when you turn 71 and you want to stay in the retirement savings plan, (a) you cannot cash in, and (b) you must purchase something which is as close as possible to a pension. The closest thing possible to date to a pension is an annuity. That is why the rules are as they presently are. It is because the RRSP is designed to parallel the pension, the tax treatment of pensions, and the tax treatment of pensions follows the general pension laws in this country. If you changed one of them, if you changed the starting point—the pension rules, then it might be easier for us to redirect the type of investment that you can make on retirement in the registered retirement savings plan.

*[Traduction]*

retraite, lorsque le titulaire atteint 71 ans, il est obligé d'acheter une rente, à moins qu'il n'ait l'intention de retirer l'argent, de payer l'impôt et d'empocher les bénéfices nets. Si je puis revenir un peu en arrière, j'aimerais expliquer que cela dépend du fait que le régime enregistré d'épargne-retraite a été créé à titre de mécanisme de suppléance ou parallèle, pour les personnes n'ayant pas l'occasion de participer à un régime de retraite; il s'agissait par exemple de personnes exerçant des professions libérales, travaillant à leur propre compte ou à l'emploi d'une entreprise faisant travailler un petit nombre d'employés, et qui ne pouvaient donc pas participer à un régime de retraite. C'est pour contrer cette difficulté qu'on a créé le régime enregistré d'épargne-retraite. Il était destiné au départ à imiter le plus possible les règles qui régissent le régime de retraite.

Je dois maintenant aborder un autre sujet, monsieur le président. Je suis conscient du fait que ma réponse est très élaborée, mais ce problème fait l'objet de controverses et je crois qu'il est important de chercher à l'expliquer le plus possible.

Les règles s'appliquant aux régimes de retraite sont vraiment régies, non pas par la Loi de l'impôt sur le revenu mais, dans une large mesure, par les lois fédérales et, surtout, provinciales, sur les régimes. Au niveau fédéral, nous avons adopté la Loi sur les normes des prestations de pension. La plupart des provinces se sont également dotées de lois sur les régimes. Dans ce domaine, nous avons tenté de maintenir les liens les plus étroits possibles entre les lois fédérales et provinciales. Dans ces lois sur les pensions, des mesures s'appliquent lorsqu'une personne atteint l'âge de la retraite. Tout d'abord, elle ne peut racheter, c'est-à-dire encaisser, le montant total de sa pension. Si je me souviens bien, en vertu de la loi fédérale, de celle de l'Ontario et, je crois, de celle de plusieurs autres provinces, elle ne peut encaisser que 25 p. 100 du montant de sa pension. Je ne suis pas certain de la position adoptée par les autres provinces.

C'est là le premier point. En deuxième lieu, il est évident que la personne reçoit une pension. Dans la mesure où elle n'encaisse pas cette pension, au moins 75 p. 100 du montant lui est crédité et elle doit le recevoir sous forme de pension.

Les règles d'imposition concernant les pensions sont appliquées selon ce principe. C'est également le cas pour les règles d'imposition relatives aux régimes enregistrés d'épargne-retraite, qui sont des pensions individuelles établies pour un seul bénéficiaire. C'est ce qui explique qu'à l'âge de 71 ans, si la personne veut continuer d'adhérer au régime d'épargne-retraite, elle ne peut d'abord encaisser le montant de la pension et elle doit ensuite participer à un régime qui se rapproche le plus possible d'un régime de pension. Présentement, c'est la rente qui s'en rapproche le plus, d'où la forme actuelle des règles. Il faut se rappeler que le R.E.E.R. vise à imiter la pension et l'impôt sur ces pensions est prélevé conformément aux lois portant sur les pensions en général. Si l'on modifie une de ces règles portant sur les pensions ou, en d'autres termes, les principes de base, alors il peut nous être plus facile de choisir le type d'investissement que vous pouvez faire à la retraite dans un régime enregistré d'épargne-retraite.

[Text]

Having said all that, I concede, Mr. Chairman, that it is becoming more and more of a problem. People are less and less satisfied because the perception is that the rate of return on an annuity is less than satisfactory. This is a perception. I am not sure that it is a fact by any means, but it is the public perception. Second of all, the registered retirement savings plan in many ways, to its credit, has become much more than a self-employed man's or a professional's one-man pension plan. It has very much become a savings instrument for the community at large. Many people are both in pensions and topping up with registered retirement savings plans. All of which leads me to say, Mr. Chairman, that this is an issue which the minister is aware of, concerned about and is giving consideration to. I apologize for the long answer.

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, may I be permitted to put a question to Mr. Cohen? Are the rules issued under the information circular No. 72-13R3 available to RRSP?

**Mr. Cohen:** No.

**Mr. Poissant:** They are not? That is one of the distinctions which this committee has made. There are some flexibilities in getting your money back out of a pension plan that you would not otherwise be entitled to under an RRSP. Just looking at the provisions here, there is a provision where if the annuity was to be \$25 or less per month, the money can be cashed. If because of health one's time to live is to be a short period, the annuity can again be converted so that there will be a greater payment. To use an example, if on a ten-year annuity one was to be paid \$100 per month, and then found that his life expectancy was shortened to three years, then, with the proper medical and doctor's certificate, the person would be permitted to receive a greater amount of annuity monthly so that he would be able to get in cash most of his money in the time he had left to live, without being forced to take \$100 a month based on a ten-year payout. But that is not permissible under RRSP.

**Mr. Cohen:** Again I would repeat one point I made before and perhaps make a second point. People who do not want to purchase an annuity can, just before they turn 71, as you are aware, cash in their RRSP and pay the tax. In that sense you can always cash out of this business. If you want to stay in the annuity game, or stay in the deferred tax situation, I concede to you that there is much more flexibility in the rules, the tax rules as they relate to pensions. But bear in mind that we are setting up in the pension field a set of regulations which say to a group insurer, "Look. You can register a plan in respect of a large number of people which can have the following characteristics." We cannot do that, we cannot analogize that, Mr. Poissant, to an individual annuity. If the insurance companies were prepared to sell more sophisticated annuities, we would probably try to tailor the rules to accommodate that; but short of the government's getting into the game of selling annuities, which is something we have tried to avoid and leave to the private sector, these are individual annuities and it is difficult—and I am a little over my head—for the individual companies to sell one-man annuities that are as flexible as the

[Traduction]

Cela dit, je reconnais, monsieur le président, que la question se complique sans cesse. Les gens sont de plus en plus mécontents parce qu'ils considèrent que le rendement de la rente laisse beaucoup à désirer. Même si je ne suis pas sûr de son bien-fondé, c'est du moins l'opinion publique. Deuxièmement, le régime enregistré d'épargne-retraite représente de multiples façons beaucoup plus qu'un régime de retraite pour le travailleur autonome ou la personne exerçant une profession libérale. Il représente maintenant une façon d'épargner pour le public en général. Nombre de gens profitent à la fois des avantages de pensions et de régimes enregistrés d'épargne-retraite. Tout cela m'amène à dire, monsieur le président, qu'il s'agit là d'un problème dont le ministre est conscient et dont il s'occupe. Je m'excuse pour cette réponse un peu longue.

**M. Poissant:** Monsieur le président, puis-je poser une question à M. Cohen? Les règles décrites dans la brochure d'information n° 72-13R3 s'appliquent-elles aux REER?

**M. Cohen:** Non.

**M. Poissant:** Non? C'est là l'une des distinctions qu'a faites ce Comité. Vous avez certaines possibilités de retirer votre argent d'un régime de pension dont vous ne pourriez pas profiter dans un REER. Une disposition stipule que si la rente est de \$25 ou moins par mois, l'argent peut être encaissé. Si, à cause de son état de santé, une personne ne prévoit pas vivre très longtemps, la rente peut être convertie de sorte que le paiement sera plus élevé. A titre d'exemple, si une personne peut recevoir \$100 par mois pour une rente échelonnée sur une période de 10 ans et si elle constate que son espérance de vie est réduite à trois ans, sur production d'un certificat médical approprié, on pourrait lui permettre de recevoir chaque mois un montant plus élevé, de sorte qu'elle pourrait toucher en espèces la plus grande partie du montant, au cours des années qui lui restent à vivre; ainsi, elle ne serait pas limitée à un montant de \$100 par mois pour une rente échelonnée sur une période de dix ans. Cela n'est toutefois pas permis dans le cadre d'un REER.

**M. Cohen:** J'aimerais rappeler quelque chose que j'ai déjà dit et, peut-être, en ajouter une autre. Les personnes qui ne souhaitent pas participer à un régime de rente peuvent, juste avant d'atteindre l'âge de 71 ans, encaisser le montant de leur REER et payer l'impôt. De cette façon, on peut toujours retirer son argent et abandonner le régime. Si l'on désire acheter une rente ou payer l'impôt de façon différée, je concède que les règles fiscales concernant les pensions sont plus flexibles. Toutefois, vous devez vous souvenir que nous établissons dans le domaine des pensions une série de règles; nous disons à des assureurs de groupe qu'ils peuvent enregistrer des régimes pour un grand nombre de personnes et nous expliquons les caractéristiques précises de ces régimes. Nous ne pouvons agir de même à l'égard d'une rente individuelle, monsieur Poissant. Si les sociétés d'assurances étaient disposées à vendre des rentes plus détaillées, nous essaierions probablement de modifier les règles pour leur permettre de le faire. Je sors un peu de ma compétence, mais à moins que le gouvernement ne se mette à vendre des rentes, et nous avons tenté d'éviter cela pour laisser ce domaine au secteur privé, il



[Text]

kinds of things you can get when you are dealing in a group plan.

All kinds of statistical and actuarial calculations get taken into it when dealing with a group, but it is very difficult to emulate these when dealing with a one-on-one situation, the company and the individual.

That is why I said a little earlier that the closest thing to a pension for an individual is an annuity. I concede it is not the same, but we would be prepared to look at that kind of flexibility, if the private sector sellers of annuities were prepared to market that kind of plan. I am not sure. Perhaps they would. Does that help?

**Mr. Poissant:** Yes. Your answer is that if you cancel and are willing to pay the tax immediately, then you just cash in the amount and pay the tax. But the criticism has been that in most cases people do not want to cash it but would like to get a greater annuity or a greater amount, knowing that if they were able to they would get most of their money out during their lifetime, bearing in mind their life expectancy, whereas simply to carry on with the annuity as provided under the original plan would see them losing the balance, because they would not be able to get all the cash out before dying. That is the criticism I have heard.

**Senator Smith (Colchester):** That is just the point, Mr. Chairman. As many of us have, I have heard people make this kind of remark in discussions about this problem. The basic complaint seems to be that the insurance companies with whom the people have to deal—I do not mean that they deal with particular companies, but the insurance companies with whom they find in fact they must deal—were apparently willing to provide an annuity which in their opinion at least, and there is some justification, I think, give a very poor return with a very large profit for the insurance company. This was the objection that was brought to me with some vigour and which seemed to me, with my limited knowledge of the situation, to have some justification.

I wonder if Mr. Cohen has any views about that or any comments he would care to make.

**Mr. Cohen:** Certainly. Let me confess that I have heard the same story many, many times. If I may digress for a moment, I once had a man sitting in my office raising this same point. He said, "Look. I will tell you what I will do. I will go out and buy Canada Savings Bonds and I will give you"—the government, that is—"the bonds. Just pay me the interest, and when I die you can keep the bonds and I am better off."

**Senator McIlraith:** Yes, that is right.

**Mr. Cohen:** It was a telling point that he was making. I am not an actuary, but we have tried to look at this. It is very hard to communicate to people, but the fact of the matter is that these annuity rates of return seem to be reasonable when you take into account the way this business of annuities is run,

[Traduction]

s'agit de rentes individuelles, et il est difficile, pour les compagnies individuelles de vendre des rentes à des particuliers qui soient aussi souples que celles vendues dans le cadre d'un programme de groupe.

Lorsqu'on fait affaire avec un groupe, toutes sortes de calculs statistiques et actuariels entrent en ligne de compte, mais il est très difficile de faire ces calculs lorsqu'une transaction se fait à deux, entre la société et le particulier.

C'est pourquoi j'ai dit tout à l'heure que la rente d'un particulier se rapproche le plus d'une pension. Je veux bien admettre que ce n'est pas la même chose, mais nous serions prêts à étudier ce genre de flexibilité, si les vendeurs de rentes du secteur privé étaient prêts à mettre ce genre de programme en œuvre. Je n'en suis pas certain. Ils le feraient peut-être. Est-ce que cela vous aide?

**M. Poissant:** Oui. Vous dites donc que si vous annulez et que vous êtes prêt à acquitter l'impôt immédiatement, vous n'avez qu'à encaisser le montant et à payer l'impôt. Mais on a souvent souligné que dans la plupart des cas les gens ne veulent pas l'encaisser mais désirent une rente ou un montant plus élevés en sachant que s'ils le pouvaient, ils retireraient le gros de leur argent de leur vivant, en tenant compte de leur espérance de vie, tandis qu'en gardant la rente telle que prévue dans le projet original, ils perdraient le solde parce qu'ils ne seraient pas en mesure de retirer tout l'argent avant de mourir. Ce sont les critiques dont j'ai eu connaissance.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Vous tombez bien, monsieur le président. Comme bon nombre d'entre nous, j'ai entendu des gens faire ce genre de remarque lorsqu'ils discutaient du problème. La plainte principale semble être que les compagnies d'assurance avec lesquelles les gens font affaires—et je ne veux pas dire qu'ils font affaires avec des compagnies en particulier, mais les compagnies d'assurance avec lesquelles ils doivent faire affaires—étaient évidemment d'accord pour offrir une rente qui, du moins à leur avis, rapportait, je crois, de très faibles gains comparativement aux importants bénéfices de la compagnie d'assurances. C'est ce qu'on m'a fait remarquer avec emportement, et il m'a semblé, malgré le peu que je connais de la situation, avec raison.

Je me demande si M. Cohen aimerait exprimer d'autres idées à ce sujet.

**M. Cohen:** Certainement. Je dois vous dire que j'ai entendu la même histoire de nombreuses fois. Si je peux m'écarter un peu du sujet, j'ai déjà eu dans mon bureau un homme qui a soulevé exactement le même problème. Il m'a dit: «Je sais ce que je vais faire. Je vais aller acheter des obligations d'épargne du Canada et je vous les donnerai à vous, c'est-à-dire au gouvernement. Payez-moi seulement l'intérêt, et lorsque je mourrai, gardez les obligations, je m'en tire bien mieux de cette façon».

**Le sénateur McIlraith:** Oui, vous avez raison.

**M. Cohen:** Ce qu'il a dit était très intéressant. Je ne suis pas actuaire, mais nous avons tenté d'étudier la question. Il est très difficile de communiquer avec les gens, mais le taux de rendement de ces rentes semble tout de même être raisonnable si l'on tient compte de la gestion de ce commerce des rentes,



[Text]

when you take into account life expectancies and long-term rates of interest, which are much lower than the kinds of rates of interest that we are looking at right now. The long-term rate of interest is probably half what we are looking at right now.

**Senator Smith (Colchester):** Looking backwards, but what about looking frontwards?

**Mr. Cohen:** We don't know. The company has to protect itself; it has to take into account the number of policies it is selling, life expectancies, long-term rates of interest and so on. I do not want to put myself in the position of either defending or attacking insurance companies. I really do not know. As I say, I am not an expert in this area, but my impression is that they are not out of line, given the product they are selling. I do concede to you that it is very hard to make somebody understand that he may die in two years and somebody else may live for 40 years. Those are all the kinds of factors that get into the rate of return.

**Senator Smith (Colchester):** I think I know a little about the basic principles related to that kind of thing. I certainly yield to the validity of them to some extent, but even so, when you get to the position where I think likely your correspondent or the person talking to you may be right, a person would be better off simply to take the interest of Canada Saving Bonds and give away the principal.

**Senator McIlraith:** If he could do that.

**Senator Smith (Colchester):** Looking at the long-term conservative actuarial principles, it might be possible to justify a rate of return where that comparison would be valid, but people are not acclimatized towards taking that long-term conservative view of the return they hope to get from their hard-earned money at a period in life when they cannot earn. While I do not have an answer to it, it does seem to me that there is something there that would bear very careful investigation. I agree with you philosophically about the question of letting the fellow cash in or not. He has had the one year or many years, as the case may be, of deferring the tax on this money. I do not really get worked up much about the fact that he has to pay the tax when he suddenly wants to get his money. I do not find any quarrel there. However, I do find, especially as I myself begin to approach the time when a decision has to be made, it is easy to understand why people get worked up about it.

**Mr. Cohen:** I understand, senator.

**The Chairman:** Senator Smith, do I understand your position to be this. When a man reaches the age of 71, under an RRSP he can pay the tax and take the money; there is nothing to prevent that. I gather the point you and some others were making was that they wanted to be able to move forward in a more flexible way with the full amount that is, in the kitty, in the trust fund, at age 71. The purpose of the deferred tax position was to enable a person to build up an income for a period of time when he was no longer working, or able to work, and he does get a benefit by reason of that. When he contributes a certain amount to the fund he does not pay any tax, it is

[Traduction]

des espérances de vie et des taux d'intérêt à long terme, qui sont beaucoup plus bas que les taux d'intérêt que nous étudions actuellement. Le taux d'intérêt à long terme est probablement la moitié de celui que nous étudions maintenant.

**Le sénateur Smith (Colchester):** D'accord, si nous étudions la situation dans le passé, mais est-ce que cela est vrai lorsque nous songeons à l'avenir?

**M. Cohen:** Nous ne le savons pas. La compagnie doit se protéger; elle doit tenir compte du nombre de polices qu'elle vend, des espérances de vie, des taux d'intérêt à long terme, ainsi de suite. Je ne veux ni défendre ni attaquer les compagnies d'assurance. Je ne le sais vraiment pas. Comme je l'ai dit, je ne suis pas un expert en ce domaine, mais j'ai l'impression qu'ils n'exagèrent pas, compte tenu du produit qu'ils vendent. Je veux bien admettre qu'il est très difficile de faire comprendre à quelqu'un qu'il peut très bien mourir dans deux ans et à un autre qu'il peut vivre encore 40 ans. Tous ces facteurs influencent le taux de rendement.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je crois savoir certaines choses des principes sous-jacents à ce genre d'affaires. J'admets, toute proportion gardée, la validité de certains d'entre eux mais, malgré tout, lorsque votre interlocuteur vous dit qu'il serait sans doute plus rentable pour lui de se contenter des intérêts des obligations d'épargne du Canada et de donner le principal, il a raison.

**Le sénateur McIlraith:** S'il avait le droit de le faire.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Si l'on se penche sur les principes conservateurs à long terme de l'actuariat, il est sans doute possible de justifier un taux de rendement où la comparaison serait valable, mais les gens partagent mal cette opinion conservatrice d'un rendement à long terme de leurs dollars durement gagnés, rendement qu'ils pourront toucher lorsqu'ils ne pourront plus travailler. Même si je n'ai pas de réponse à donner, il me semble que cette question mériterait d'être approfondie. Peut-on autoriser un pensionnaire à retirer son argent? Je conviens avec vous que c'est une question fondamentale. Pendant une ou plusieurs années, selon le cas, il a différé le paiement de l'impôt y afférent et il me paraît normal qu'il doive s'en acquitter s'il désire récupérer son argent. Cependant, comme je devrais moi-même, par la force des choses, bientôt prendre une décision sur cette question, je puis aisément comprendre pourquoi elle préoccupe certaines personnes.

**M. Cohen:** En effet, sénateur.

**Le président:** Sénateur Smith, si je vous comprends bien, vous voulez dire qu'au moment où un homme qui a cotisé à un REER atteint l'âge de 71 ans, il peut payer l'impôt et toucher son argent; rien ne s'y oppose. Or, comme d'autres ici, vous souhaitez, en fait qu'à 71 ans, le pensionnaire ait un plus grand choix à l'égard de l'ensemble des fonds qu'il a épargnés. L'ajournement de l'impôt visait à lui permettre d'accumuler un revenu pendant un certain temps, et d'en disposer lorsqu'il ne travaille plus, ou qu'il ne peut plus travailler, tout en lui accordant par là même certains avantages. Ainsi, lorsqu'il cotise à la caisse, il ne paie pas d'impôt sur ses versements, ce

[Text]

a deduction. I take it, too, the earnings of the fund in that period are also free of tax.

**Mr. Cohen:** That is correct.

**The Chairman:** So you have a fund that has a certain amount of contributions in it and has earnings in it, and there is no tax payable. At the end of the road, I gather what you are saying is that they should be able to be flexible in their use of all that money.

**Senator Smith (Colchester):** No, I do not think so, Mr. Chairman. I think I said I accepted the philosophy that, having secured a deferral of the tax over one year or however many years he may have been in a plan, I did not really see that he had any right to deal with that money as he might please unless he paid the tax on it. I think my philosophy is exactly the same as yours. I am only saying that the alternatives open to him do not really give him a very good return, because the amount of the annuity he can buy with any given sum seems to lend itself to a rather unconscionable degree of profit to the seller of the annuity, and consequently a correspondingly smaller than reasonable return to the purchaser.

As I said, I have no suggestion as to what is a reasonable alternative, but I do think that anybody examining the rate of return that a prospective purchaser of an annuity can get would have to be struck by the fact that unless that person is well versed in actuarial problems he will be very disappointed at the monthly or yearly income he could hope to get from the sum he had accumulated. That is all I am saying. There ought to be some method available to our ingenuity, or the ingenuity of Canadians as a whole . . .

**The Chairman:** All I understand Mr. Cohen is doing is telling us what the problems are to deal with. Certainly the minister, I happen to know from correspondence I have seen, has undertaken to review this situation before the next budget.

**Mr. Cohen:** Is that a question, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Well, I thought you might confirm what I said, or I might show you the proof.

**Mr. Cohen:** Indeed we are reviewing the situation. I think that is a fair comment.

**The Chairman:** You can tell me if I am right or wrong, but I understand that the Superintendent of Insurance, at the request of the then Minister of Finance, was asked to examine this question of whether the rate of return on the annuity was reasonable in all the circumstances. That was in 1975. He made a report that in his view it was reasonable. Is that correct?

**Mr. Cohen:** I believe that is correct, yes. This is the very point I was making, that it is reasonable; it is just hard to get people to understand that it is reasonable.

**Senator Smith (Colchester):** It depends on the assumptions you use in your calculations or examination whether or not it is reasonable. Perhaps one should never get very personal, but I

[Traduction]

qui constitue une déduction et je suppose aussi que pendant la même période les intérêts de cet investissement sont aussi exonérés d'impôt.

**M. Cohen:** C'est exact.

**Le président:** Ainsi, cette caisse est alimentée par un certain montant de cotisations, et par les intérêts qu'elles produisent, et aucune des deux n'est imposable. Finalement, si je vous comprends bien, vous voudriez que les participants à ce régime aient davantage de flexibilité quant à l'utilisation de tout cet argent.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Non, ce n'est pas exact, monsieur le président. J'ai dit que j'acceptais le principe selon lequel, si un pensionnaire a bénéficié d'un ajournement de l'impôt pendant un an ou plus, selon la durée de sa participation à un régime, rien ne l'autorise à utiliser son argent à sa guise, à moins, bien sûr, qu'il ne paie l'impôt y afférent. Je ne vois aucune divergence dans nos points de vue. Je dis simplement que les options qui lui sont accessibles ne lui accordent pas vraiment des revenus très satisfaisants, puisque les rentes qu'il peut acheter, à n'importe quel prix d'ailleurs, semblent favoriser un profit plutôt exorbitant pour celui qui lui vend cette rente, et en conséquence un revenu inférieur à la normale pour lui.

Je le répète, je ne saurais proposer une option raisonnable, mais j'estime qu'à vue d'œil, les barèmes des revenus qu'un acheteur éventuel tirerait d'une rente indiquent, qu'à moins d'être bien versé dans les questions d'actuariat, il serait bien déçu de voir combien, mensuellement ou annuellement il pourrait espérer des sommes qu'il a épargnées. Je ne dis rien de plus. Il doit bien y avoir une autre méthode qui soit à notre portée, ou à la portée de tous les Canadiens . . .

**Le président:** Si je comprends bien, M. Cohen ne fait que nous exposer les problèmes qui se posent. D'après des lettres que j'ai eues entre les mains, je crois savoir que le ministre a entrepris d'examiner cette situation avant le dépôt du prochain budget.

**M. Cohen:** Est-ce une question, monsieur le président?

**Le président:** Eh bien, j'aurais cru que vous alliez me confirmer ce point, sinon, je vous en donnerai la preuve.

**M. Cohen:** Nous examinons la question, c'est certain.

**Le président:** Dites-moi si j'ai raison, mais je crois savoir qu'en 1975, la demande de l'ancien ministre des Finances, le Surintendant des assurances devait étudier si, compte tenu de toutes les circonstances, le taux de rendement des rentes était raisonnable. Il l'était selon lui, et il l'a confirmé dans un rapport. Est-ce exact?

**M. Cohen:** Je pense que oui, et c'est ce que j'ai essayé de démontrer ici, mais il est justement difficile de faire comprendre ce qui est raisonnable.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Cela dépend des critères de calcul ou d'évaluation utilisés à la base. Je ne devrais peut-être pas avancer un point de vue personnel, mais j'ai fait



[Text]

made some inquiries on my own, and the quotations I got left me in absolutely no doubt that anybody who had accumulated that money would get a better return, in so far as one could look into the future and guess what interest rates would be, if he simply invested it in the Royal Bank or any other bank, long-term investment certificates, five-year certificates, trust company certificates, loan company debentures.

**Senator Beaubien:** Canada Savings Bonds.

**Senator Smith (Colchester):** Or Canada Savings Bonds.

**Senator Laird:** Do you mean instead of going into the RRSP?

**Senator Smith (Colchester):** No. Suppose you reach the age of 71. I am not 71; I was looking into the future a little and inquired what I could probably get, what they would be prepared to sell me for \$1,000, and the amount I could expect to get on the basis of that quotation was not as much as I could expect to get by buying one of the securities I have mentioned and simply never seeing the principal again.

**Senator Laird:** But you cannot have your cake and eat it too; you have got deductibility.

**Senator Smith (Colchester):** I am not talking about deductibility at all. I accept all that. I do not believe for a moment that I should defer the tax over the years and suddenly be able to get the money. I do not argue with that. I have no sympathy with that at all.

**The Chairman:** But there is nothing to prevent you from taking the net amount out.

**Senator Smith (Colchester):** But then you take the net amount and actually you have a smaller amount of principle to deal with. I am not complaining at the requirement. I am just saying that there is something wrong with the way in which annuities are calculated when that sort of situation obtains. That is all I am saying. I am not asking that the income tax law be changed.

**The Chairman:** The department is studying the question now.

**Senator Smith (Colchester):** I make that comment because thousands of people are saying it and it was in an endeavour to find a solution.

**Mr. Cohen:** We are looking at this, but just to give you some indication of the difficulty of the problem, assume for the moment, senator, that the rate of return on annuities being paid is reasonable. We do not regulate that; that is the private sector out there, a number of insurance companies competing for the business and, presumably, marketing the best and cheapest product that they can. So it is not something that we are sort of setting the ground rules on. Now, when it is argued whether it is reasonable or unreasonable, let us assume for the moment that they are unreasonable. What then do we substitute? How do we expand the range of investments which can be made. If we allow Canada savings bonds, then we will divert from the private sector a good deal of savings. Maybe

[Traduction]

des recherches et d'après les barèmes que j'ai pu consulter, j'ai été vraiment convaincu que, dans la mesure où l'on peut prévoir les taux d'intérêts, une personne qui a épargné tel capital aurait des revenus plus élevés en investissant simplement à la banque Royale ou à n'importe quelle autre société bancaire, en achetant des certificats d'épargne à long terme, ou étalés sur cinq ans, des certificats de sociétés fiduciaires, ou des débentures de sociétés de prêts.

**Le sénateur Beaubien:** Ou des obligations d'épargne du Canada.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Ou les obligations d'épargne du Canada.

**Le sénateur Laird:** Voulez-vous dire plutôt que de souscrire au REER?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Non. Prenons l'exemple d'une personne qui atteint l'âge de 71 ans; pas moi. Je fais une projection dans le futur. Je veux savoir ce que je pourrais obtenir, ce qu'ils pourraient me vendre pour \$1,000. Le montant que je peux retirer à partir de cet investissement n'est pas aussi élevé que la somme que j'aurais si j'avais acheté des valeurs dont je parlais, sans jamais revoir la capital.

**Le sénateur Laird:** On ne peut pas avoir le drap et l'argent. Il doit y avoir certaines déductions.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je ne parle pas du tout des déductions. Je les accepte. Je ne crois pas un instant qu'on puisse reporter les impôts pendant des années puis, soudainement, pouvoir retirer l'argent. Je ne conteste pas ça. Je ne partage pas du tout cette opinion.

**Le président:** Mais il n'y a rien qui vous empêche de retirer le montant net de l'investissement.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Lorsque vous retirez les sommes nettes, alors vous n'avez qu'une petite partie du principal à négocier. Je ne me plains pas de ces exigences. Je prétends simplement que, lorsqu'il se produit ce genre de situation, c'est un signe qu'il y a quelque chose qui cloche dans la façon dont on calcule les rentes. C'est tout. Je ne demande pas qu'on change la loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Le ministère étudie actuellement cette question.

**Le sénateur Smith (Colchester):** J'ai fait ce commentaire parce que des milliers de gens en parlent. J'essayais simplement de trouver une solution.

**M. Cohen:** Nous examinons ce problème. Mais pour vous donner une petite idée de l'ampleur du problème auquel nous faisons face, supposez pour un moment, sénateur, que le taux de rendement des rentes est équitable. Nous ne le contrôlons pas. C'est le domaine du secteur privé, d'un certain nombre de compagnies d'assurance-vie qui se font la concurrence sur le marché et qui vraisemblablement offrent le produit le meilleur et le moins cher possible. Par conséquent, ce n'est pas à nous d'établir les règles du jeu. C'est une autre question de savoir si c'est juste ou non. Supposons, pour un moment, que ce n'est pas juste. Par quoi peut-on remplacer ce système? Comment pouvons-nous accroître la gamme des investissements? Si nous faisons une exception pour les obligations d'épargne du



[Text]

that is good and maybe that is bad, but that certainly raises a whole set of its own problems. Bear in mind now that we are dealing with a one-man plan, where there really is not the kind of statistical spread which would permit the offsetting of winners, losers and so on and so forth such as is found in a pension plan, where there are a large number of employees. It is very difficult to find a series of investments that over a long period of time will give the kind of security and assurance that the annuity will give. After all, what is an annuity? The annuity itself is being invested in other lines of investment.

**Senator Smith (Colchester):** The very fact that you mentioned group insurance, with a great number of people throughout the country who are in exactly the same boat raises the question of whether this group cannot be assembled as such for the purposes of this investment and thereby treated with the same advantageous provisions as would be the case if there were a group in the Senate and in the House of Commons, including their staffs. You see, the people are there in great numbers and all the different kinds of people, with all the factors that go into actuarial calculations, are present. The problem is that they do not get the advantage of being a group. They have put one on one, and there seems to me to be the difficulty and perhaps the possibility of finding some solution.

**Mr. Cohen:** Perhaps.

**Senator Buckwold:** I think we all agree that there are problems. One suggestion would be, perhaps, the broadening of the competitive factor. In other words, not limit it to life insurance. Why not extend it to properly accredited, or registered, or whatever standards you wish to use, trust companies, or credit unions, or other financial institutions which could possibly handle this type of business on a more competitive basis? I am not in any way downgrading the insurance companies, but I am sure that they build into their contract many safeguards. I read of one that even has safeguards as to future medical discoveries which may make us all live a little longer.

**Mr. Cohen:** May I comment on the factual point? The tax law does not limit this to insurance companies; it limits it to anyone who can sell life annuities. The question of who can sell annuities is as much a matter of provincial law, it is a matter of commercial law, not necessarily tax law.

**Senator Buckwold:** My suggestion would end up providing a better deal for more people, and in my opinion it is not insurmountable to extend the definition in any way seen fit.

The other point is whether it is essential to have in the legislation the maturity date of age 71 and the application to purchase a life annuity. Why could it not continue, whether a

[Traduction]

Canada, alors nous allons soustraire du secteur privé une grosse partie de l'épargne. Cela peut être bon ou mauvais, mais cela entraînera toute une série de problèmes. Souvenez-vous que nous parlons d'un programme individuel où l'on ne retrouve pas les détails statistiques qui permettraient de bien répartir le nombre de gagnants, de perdants, etc. comme c'est le cas d'un régime de pension de retraite auquel participent un grand nombre d'employés. Il est très difficile de trouver une catégorie d'investissements qui offrent, sur une longue période de temps, le même genre de sécurité et d'assurance que la rente. Après tout, qu'est-ce qu'une rente? La rente en elle-même est investie dans d'autres types d'investissements.

**Le sénateur Smith (Colchester):** D'ailleurs le fait que vous mentionniez l'assurance collective—un très grand nombre de gens à travers le pays qui font face au même problème—m'amène à soulever la question de savoir si ce groupe ne pourrait pas se constituer aux fins de ces placements, et qu'il bénéficie des mêmes dispositions avantageuses comme ce serait le cas du Sénat ou de la Chambre des communes, y compris leurs employés. Voyez-vous, les gens existent en grand nombre, et toutes les personnes de tous les milieux ainsi que les facteurs dont on doit tenir compte dans les calculs actuariaux sont disponibles. Malheureusement, elles ne bénéficient pas de l'avantage offert à un groupe. Ils ont pensé à leur affaire, c'est de là que provient le problème et peut-être même la solution au problème.

**M. Cohen:** Peut-être.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire qu'il existe un problème. On pourra peut-être suggérer l'élargissement des facteurs de concurrence, c'est-à-dire qu'il ne faut pas seulement les restreindre à l'assurance-vie. Pourquoi ne pas les étendre aux sociétés dûment accréditées ou enregistrées à n'importe quel autre type d'institutions comme les sociétés dites de fiducie, les caisses d'épargne et de crédits ou d'autres institutions financières qui pourraient éventuellement s'occuper de ce genre d'affaire, mais sur une base plus compétitive? Je n'essaie pas de diminuer de quelque façon que ce soit l'importance des compagnies d'assurance, mais je suis persuadé qu'elles incorporent à leurs contrats de nombreuses clauses protectrices. J'ai même lu quelque part qu'une compagnie avait même inséré des avenants dans l'éventualité de futures découvertes médicales qui prolongeraient la durée de la vie.

**M. Cohen:** Pourrais-je commenter sur les faits? Le droit fiscal n'impose pas seulement des restrictions aux compagnies d'assurance; elle vise quiconque peut vendre des rentes viagères. La question de savoir qui peut vendre des rentes relève tout autant de la juridiction provinciale; c'est une question de pratique commerciale, pas nécessairement de droit fiscal.

**Le sénateur Buckwold:** Ma proposition permettrait d'avantager un plus grand nombre de personnes et, à mon avis, il n'est pas impossible de donner à la définition l'interprétation qui nous semble appropriée.

Il faudrait aussi se demander s'il est indispensable que la loi fixe la date d'échéance à 71 ans et exige la présentation d'une demande pour acheter une rente viagère. Pourquoi le contrat

[Text]

person wanted it or not? I mean, keep deducting from income tax, because as soon as the individual dies the tax would be paid. If it is sitting there and the capital amount has not been drawn, it will be subject to the tax, I presume, at the same rate as the year of the individual's demise. I am really quite serious in saying, why have the philosophy of maturing it at age 71 when, in fact, it could be allowed to sit there until needed for emergency, or any purpose at all, and let it earn what it is earning in the plan in which it is invested? If it is not drawn during the lifetime of the individual the taxes will certainly be paid as if it had been drawn on the death of the individual. I suggest this as a direction which this could take.

**The Chairman:** Senator Buckwold, are you not satisfied that the department is studying the question? They agree that there is a problem. I do not think we are ready with a plan of action. I do not understand that to be the attitude of the committee, to write into the law at this time something that will get rid of the inflexibility. In my opinion, the most that we can do is call attention to what may be said to be an anomaly. Maybe to some people it does not appear to be an anomaly.

**Senator Buckwold:** I do not believe there is any doubt; we are not going to suggest to the department, or make amendments to the bill before us. However, in my opinion the implications of the change are such that the whole question must be reconsidered and some comment should go to the minister from this committee indicating our concern with the matter. I am glad to hear that he also has concern. We should indicate that we believe the subject to be worthy of reconsideration. The witness has indicated that he would like some suggestions and I have given him some. There may be others forthcoming which will relate to the problem better than mine. Mr. Chairman, I believe you are underestimating the importance of this question in the eyes of millions of citizens who are just starting to get into the stream. These are just starting to mature.

**The Chairman:** I should tell you that in order to strengthen my view on this I got quotes from two life insurance companies on a life guaranteed 10 years on the basis of there being \$100,000 in the RRSP trust fund. The quotes from the two companies were the same; that is, there would be \$1,056.61 per month. In a secured investment today, even if you assume you receive 10 per cent, there are very few cases in which you would receive more than that.

**Senator Flynn:** But you recover the capital at the end.

**Senator Buckwold:** Yes, you will end up with most of your investment. One other point that worries me is that the individual's annuity received under these regulations is very much dependent on the luck of the draw as to the interest rate at the time he reaches age 71. A person who retired this year may have a much, much better pension, bad as we think it may be, than he would three or four years down the line when, in fact, interest rates drop, if they do, say, to 6 per cent or 7 per cent on given securities. You are shaking your head, because

[Traduction]

ne demeurerait-il pas en vigueur, que la personne le désire ou non? Je veux dire, qu'on continue à déduire les versements du revenu, car aussitôt que la personne mourra, l'impôt sera payé. Si le contrat demeure en vigueur et que le capital n'a pas été retiré, il sera assujéti à l'impôt, au taux en vigueur l'année où la personne est morte. Je suis tout à fait sérieux quand je demande pourquoi fixer l'échéance à 71 ans, quand, en réalité, si on pourrait laisser cette somme là où elle est, jusqu'au moment où on en a besoin pour un cas d'urgence ou pour toute autre raison, si on laisse ce montant rapporter ce qu'il rapporte selon le régime où il est investi et qu'il n'est pas retiré du vivant de la personne, les impôts seront certainement payés tout comme si le capital était retiré à la mort du contribuable. Je considère que c'est une possibilité que nous pourrions envisager.

**Le président:** Sénateur Buckwold, ne suffit-il pas que le Ministère soit en train d'étudier la question? On reconnaît qu'il y a une difficulté. Je ne pense pas que nous soyons prêts à proposer un plan d'action. Je ne crois pas que le Comité ait l'intention pour le moment de donner à la loi plus de souplesse. Le mieux que nous puissions faire, serait d'attirer l'attention sur un point qu'on peut considérer comme une anomalie; mais il est possible que pour certains, il ne semble pas anormal.

**Le sénateur Buckwold:** Il n'y a aucun doute, nous ne ferons pas de propositions au ministère et nous n'amenderons pas le bill que nous sommes en train d'étudier. Cependant, à mon avis, ce changement entraîne des conséquences telles, que toute la question devrait être examinée de nouveau et que notre comité devrait communiquer au ministre son inquiétude à ce sujet. Il me fait plaisir d'apprendre qu'il s'en préoccupe également. Nous devrions mentionner, qu'à notre avis, cette question vaut la peine d'être examinée de nouveau. Le témoin a dit qu'il aimerait qu'on fasse des suggestions et je lui en ai fait quelques-unes. Peut-être y en aurait-il d'autres plus pertinentes. Monsieur le président, je crois que vous sous-estimez l'importance que revêt cette question pour des millions de citoyens qui commencent à peine à rejoindre le courant. Celles-ci commencent à peine leur échéance.

**Le président:** Je vous dirais que pour étayer mon opinion sur cette question j'ai obtenu des cotations de deux sociétés d'assurance-vie pour une assurance-vie garantie de 10 ans basée sur un dépôt de \$100,000 dans un fond de fiducie du REER. Les offres des deux sociétés sont les mêmes; c'est-à-dire \$1,056.61 par mois. Pour un placement sûr à l'heure actuelle, en supposant un intérêt de 10%, il y a très peu de placements qui vous rapporteraient davantage.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous récupérez finalement le capital.

**Le sénateur Buckwold:** Oui, vous retirerez finalement la plus grande partie de votre investissement. Il y a une autre question qui m'inquiète; la rente que reçoit une personne aux termes de ces règlements dépend beaucoup du sort, c'est-à-dire du taux d'intérêt qui aura cours au moment qu'il atteindra l'âge de 71 ans. Une personne qui prendrait sa retraite cette année, pourrait bénéficier d'une pension beaucoup plus avantageuse, même si elle ne nous semble pas intéressante, que celle qu'elle pourrait recevoir dans trois ou quatre ans, alors qu'en



## [Text]

you are thinking, well, this is built into the average earnings of the annuity and past experience is considered.

**Mr. Cohen:** To clarify my shaking of my head, senator, again I preface this by saying I am not an actuary and, therefore, not an expert in this field. However, I believe that year-to-year fluctuations in interest rates do not affect very significantly the rate of return on annuities. They are founded on the combination of life expectancy and long-term trends in interest rates.

**Senator Buckwold:** That is one of the weaknesses.

**Mr. Cohen:** At this moment in time it is a weakness. It may not be so tomorrow.

**Senator Buckwold:** My concern is that people will have variable annuities despite your assurances. I think I can say that if tomorrow interest rates suddenly dropped by 25 per cent, we would very quickly find a drop in the annuity figures that would be given to you in any quotation by a life insurance company. I am quite sure that would be the case. Although they take a long term, they are doing it in a very conservative way—with a small “c”.

**Senator Flynn:** It has been suggested that instead of buying an annuity we should buy saving certificates at a higher price and get the capital at the end. The government would be able to tax the capital on retirement. It becomes taxable in this way. The inflexibility is in the form in which this amount can be placed at this time. There are other ways in which the government or the Department of National Revenue can lose control of the tax that it can collect from the capital whenever it is cashed in. I agree that if the department is looking at it, it is better, but I am not satisfied that it will look at it unless we press our point to the limit.

**The Chairman:** Are honourable senators satisfied that we have obtained all points of view and can now move to the next clause?

**Senator Laird:** I have a fundamental question to ask. In view of the matter of competition raised by Senator Buckwold, can Mr. Cohen tell us why, if the field of selling annuities is wide open, all these insurance companies are in the field and no one else?

**Mr. Cohen:** I cannot account for that, senator. Perhaps it is not profitable enough to attract others into it. I do not know. Our rules provide that you can buy an annuity from anyone who is authorized by federal-provincial law to sell annuities.

**Senator Smith (Colchester):** Who are they, besides the insurance companies?

**Mr. Cohen:** That was Senator Laird's question. They are very few, and I cannot account for it. I do not know.

**The Chairman:** May we move on to the next clause, which is clause 2? Perhaps Mr. Poissant would care to go ahead on this one. My idea is that we should try to acquire an understanding

## [Traduction]

fait, les taux d'intérêts dégringolent, si c'est le cas, disons, à 6 ou 7% pour des valeurs données. Vous hochez la tête, car vous pensez que tout ceci est prévu dans la moyenne des gains de la rente et que l'expérience passée est prise en considération.

**M. Cohen:** Je vais vous dire pourquoi je hoche la tête, sénateur. Je répète que je ne suis pas un actuaire, et, que je ne suis donc pas un expert dans ce domaine. Cependant, je pense que les fluctuations d'année en année des taux d'intérêts n'affectent pas beaucoup le taux de rapport des rentes. Ils sont établis selon l'espérance de vie et les tendances à long terme des taux d'intérêt.

**Le sénateur Buckwold:** C'est précisément une des faiblesses.

**M. Cohen:** C'est une faiblesse aujourd'hui. Peut-être pas demain.

**Le sénateur Buckwold:** Je m'inquiète du fait que les gens recevront des rentes variables en dépit de vos garanties. Je pense pouvoir dire que si, demain, les taux d'intérêt tombaient soudainement de 25%, il y aurait très rapidement une baisse du montant des rentes qui vous communiquerait toute société d'assurance-vie dans une cotation. Je suis tout à fait persuadé que c'est ce qui se produirait. Même si elles font leur calcul à long terme, elles le font d'une façon très, très, prudente.

**Le sénateur Flynn:** On a suggéré qu'au lieu d'un contrat de rente, on achète des bonds d'épargne à un prix plus élevé mais permettant de récupérer le capital. Le gouvernement serait en mesure de mettre un impôt sur le capital à la retraite. Cela devient imposable de cette façon. La non-flexibilité provient du fait que ce montant peut-être placé à ce moment-là. Il y a d'autres façons dont le gouvernement ou le ministère du Revenu national, peut perdre le contrôle des impôts qu'il perçoit sur le capital lorsqu'on le touche. Je conviens que si le ministère s'en occupe, c'est déjà mieux, mais je ne suis pas convaincu qu'il s'en occupera si nous n'insistons pas le plus possible.

**Le président:** Les sénateurs sont-ils d'avis que nous avons obtenu tous les points de vue et que nous pouvons passer au prochain article?

**Le sénateur Laird:** J'ai une question essentielle à poser. En ce qui concerne la question de la concurrence soulevée par le sénateur Buckwold, monsieur Cohen peut-il nous dire pourquoi, si le secteur de la vente des régimes de pension est grand ouvert, ce sont toutes ces compagnies d'assurance qui s'y retrouvent, et personne d'autre.

**M. Cohen:** Je ne peux l'expliquer, sénateur. Peut-être que ce n'est pas assez rentable pour attirer d'autres éléments. Je ne sais pas. Notre règlement prévoit qu'on peut acheter des rentes à quiconque est autorisé par la législation fédérale-provinciale à en vendre.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Qui l'est, à part les compagnies d'assurance?

**M. Cohen:** C'était la question que faisait le sénateur Laird. Très peu le sont, et je ne peux dire qui. Je ne sais pas.

**Le président:** Peut-on passer au prochain article, c'est-à-dire à l'article 2. Monsieur Poissant voudrait peut-être prendre la parole. À mon avis, nous devrions essayer de saisir la teneur du

[Text]

of what the bill is all about, and the quickest way of doing that is by going through the bill clause by clause. Are we ready to deal with clause 2?

**Mr. Poissant:** There is no particular problem with regard to clause 2.

**The Chairman:** We dealt with clause 2 the other day, did we not?

**Mr. Poissant:** No. Those were purely technical changes.

**The Chairman:** What is the next clause to be dealt with?

**Mr. Gillespie:** Clause 3.

**Mr. Poissant:** Clause 3 mentions the fact that if the undepreciated capital costs revert to a negative figure, without necessarily being from the proceeds, that reverts to income. We have no comment to make in that regard, unless Mr. Cohen wishes to add anything.

**The Chairman:** It is pretty straightforward, except that it uses a lot of words.

**Mr. Cohen:** Unfortunately, the simplest of ideas seem always to take the most words.

**Senator Laird:** Don't use the word "simple" around here; it is dangerous.

**The Chairman:** Perhaps we could find a simpler way of expressing things which are supposed to be simple.

**Mr. Cohen:** We try, Mr. Chairman, but we are not very successful.

**The Chairman:** What is the next item?

**Mr. Gillespie:** We jump now to clause 5, which deals with the increase in the employer's contribution for registered pension plans. I do not think there is anything to add to what has already been said.

**The Chairman:** That is straightforward. There is no problem there.

**Mr. Gillespie:** No, there is no problem there. We then jump to clause 10, on page 10 of the bill, which provides that losses created as a result of transfers of property in or out of deferred plans would be nil. I do not think we have any problems with that.

**The Chairman:** What is the next one?

**Mr. Poissant:** Clause 13, on page 11.

**Mr. Gillespie:** Clause 13 deals with adjustment to cost base. Section 1 deals with adjustments to cost base of non-resident corporations. Here we have no problem.

With regard to clause 2, on page 12—we discussed this earlier this afternoon—it deals with the adjusted cost base of a partnership interest. If the adjusted cost base of an adjusted partnership becomes negative and there is a capital gain, the

[Traduction]

projet de loi, et la façon la plus rapide d'y arriver, c'est de procéder article par article. Peut-on passer maintenant à l'article 2.

**M. Poissant:** L'article 2 ne pose pas de problème particulier.

**Le président:** Nous l'avons examiné l'autre jour, n'est-ce pas?

**M. Poissant:** Nous n'y avons apporté que des modifications techniques.

**Le président:** Quel article devons-nous examiner maintenant?

**M. Gillespie:** L'article 3.

**M. Poissant:** L'article 3 mentionne que si la fraction non amortie du coût en capital est un chiffre négatif, sans nécessairement provenir du produit de la disposition des biens, cela revient à un revenu. Nous n'avons pas de commentaires à faire là-dessus, à moins que M. Cohen ne veuille ajouter quelque chose.

**Le président:** C'est très simple, mais c'est dit en beaucoup de mots.

**M. Cohen:** Malheureusement, ce sont les idées simples qui semblent toujours demander le plus de mots.

**Le sénateur Laird:** N'utilisez pas le mot «simple» ici. C'est dangereux.

**Le président:** Nous pourrions peut-être trouver une façon plus simple d'exprimer des choses qui sont censées être simples.

**M. Cohen:** Nous essayons, monsieur le président, mais nous n'y arrivons pas très bien.

**Le président:** Quel est le prochain article?

**M. Gillespie:** Nous passons maintenant à l'article 5, qui traite de la contribution accrue de l'employeur au régime enregistré de pension. Je ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit à ajouter aux propos déjà tenus.

**Le président:** Voilà qui est sans détours. Il n'y a pas de problème là-dessus.

**M. Gillespie:** Non, il n'y en a pas. Nous passons maintenant à l'article 10, page 10 du projet de loi, qui stipule que les pertes résultant des transferts de biens en vertu ou non d'un régime de participation différée seraient nulles. Je ne pense pas que cela pose de problèmes.

**Le président:** Quel est le prochain article à l'étude?

**M. Poissant:** L'article 13, à la page 11.

**M. Gillespie:** L'article 13 se rapporte au rajustement du prix de base. Le paragraphe 1 traite des rajustements du prix de base de corporations qui ne résident pas au Canada. Cette question ne pose aucun problème non plus.

Par ailleurs, le paragraphe 2, à la page 12, dont nous avons parlé plus tôt cet après-midi, se rapporte au prix de base rajusté d'une participation dans une société. Si le prix de base rajusté d'une participation rajustée dans une société devient



[Text]

adjusted cost base of the interest is increased by the amount of the gain.

**The Chairman:** There is no objection to that.

**Mr. Gillespie:** No.

**The Chairman:** What is the next one?

**Mr. Gillespie:** We have dealt with subparagraph 3 of that clause. Again, the adjusted cost base of non-resident corporations would be reduced by a reduction of paid up capital. We have no problem with that; nor do we have any problem with subsection 4 dealing with the adjusted cost base of partnership interest, where a partnership has made a contribution to a political party.

We then go to clause 14, on page 13, which expands the definition of principal residence to include dwellings ordinarily inhabited by a spouse or former spouse. Again there is no problem here.

**The Chairman:** It simply expands the meaning of principal residence.

**Mr. Gillespie:** Yes. It gives relief to separated or divorced couples.

With regard to clause 15, it again expands relief to the taxpayer. We do not have any problem with that.

Clause 16. This expands the amount that the taxpayer must include in his income to include all costs awarded by decision of the Unemployment Insurance Commission. We did not have any problem there.

**The Chairman:** We did not have any problems with that?

**Mr. Gillespie:** No, sir.

**The Chairman:** All right. Let us go ahead.

**Mr. Gillespie:** Would you like me to jump to the problem areas that we have encountered? I think the next problem area is clause 42.

**The Chairman:** What page?

**Mr. G. C. Coulombe Assistant Director, Personal and International Tax Division Tax Policy Branch, Department of Finance:** Page 45.

**Mr. Gillespie:** Here the problem is the retroactive effect.

**Mr. Poissant:** This is applicable to 1975.

**Mr. Gillespie:** That is right. Do you want to talk about that?

**Mr. Poissant:** There are a few amendments with a retroactive effect. Mr. Chairman, I would like your permission to ask Mr. Gohen how he expects to deal with those amendments. This one is a 1975 amendment. There are others going back to 1972 and 1973. When one knows that under the Income Tax Act the only time you are allowed an amended return is when you have a loss carried forward applicable to the previous year, how would you expect to deal now with those taxpayers who

[Traduction]

négatif et qu'il y a gain de capital, le prix de base rajusté de la participation est accru proportionnellement au montant du gain.

**Le président:** Il n'y a pas d'objection à cela.

**M. Gillespie:** Non.

**Le président:** Qu'est-ce qui vient ensuite?

**M. Gillespie:** Le paragraphe 3 du même article. Encore une fois, le prix de base rajusté de corporations qui ne résident pas au Canada serait réduit par une diminution du capital versé. Cela ne pose pas de problème, non plus que le paragraphe 4 se rapportant au prix de base rajusté d'une participation dans une société, lorsqu'une société a fait une contribution à un parti politique.

Passons maintenant à l'article 14, page 13, qui élargit la définition de «résidence principale» de façon à comprendre une résidence normalement habitée par le conjoint ou l'ancien conjoint. Encore une fois, il n'y a pas de problème ici.

**Le président:** Cela ne fait qu'élargir la signification de résidence principale.

**M. Gillespie:** Oui. Cela permet d'exonérer les conjoints séparés ou divorcés.

Il en va de même pour l'article 15, qui permet d'élargir l'exonération accordée au contribuable. Nous n'avons aucun problème à ce sujet.

Passons maintenant à l'article 16. Cet article accroît la somme que le contribuable doit inclure à son revenu pour que soient compris tous les frais alloués en vertu d'une décision de Commission d'assurance-chômage. Cela ne comportait aucun problème.

**Le président:** Cet aspect ne nous posait aucun problème.

**M. Gillespie:** Non, Monsieur.

**Le président:** Très bien. Poursuivons.

**M. Gillespie:** Aimerez-vous que je traite immédiatement des aspects qui ont posé des problèmes? Je crois que le prochain aspect litigieux se trouve à l'article 42.

**Le président:** A quelle page?

**M. G. C. Coulombe, directeur adjoint, division de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés internationales, direction de la politique fiscale, ministère des Finances:** A la page 45.

**M. Gillespie:** Le problème porte ici sur l'effet rétroactif. Ce paragraphe est...

**M. Poissant:** Cela s'applique à 1975.

**M. Gillespie:** C'est exact. Voulez-vous traiter de cette question?

**M. Poissant:** Il y a quelques modifications à effet rétroactif. J'aimerais, Monsieur le Président, que vous me permettiez de demander à Cohen comment il entend traiter ces modifications. Celle-ci s'applique à 1975. Certaines autres s'appliquent à 1972 et 1973. Quand on sait qu'en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, il est permis de modifier une déclaration seulement si la somme versée l'année précédente était trop élevée, comment allez-vous maintenant régler la situation des contri-

[Text]

would be affected either beneficially or negatively by an amendment that has a retroactive effect?

**Mr. Cohen:** I apologize. We perhaps should have had someone here from Revenue Canada to deal with the administrative aspect of your question. I might say generally, though, that we rarely make retroactive amendments unless they are of a relieving nature. When they are relieving, we have for years been making amendments of a retroactive nature that go all the way back, usually to 1972 and on the odd occasion to even earlier than that. Revenue Canada simply accepts the amended returns that arise in those situations. On the other side, on the toughening side, we are very reluctant, as I think, senator, you are aware, to make retroactive amendments. There is no statutory prescription or inhibition to this; it is just principle.

**Senator Cook:** Just your kind heart.

**Mr. Cohen:** No; it just seems to us, in most instances where there has been a loophole or something of that sort where people have gotten through, that that is the government's fault and we will let it go. On the odd occasion, however, there does turn up a situation which seems to the minister to be such that one really ought to go back and try to deal with this kind of situation. This particular amendment is one of those situations. It was clearly very anomalous, clearly unintended.

**Senator Beaubien:** Who says so?

**Mr. Cohen:** This is the minister's judgment. He felt he was appropriate to reach back to 1975, particularly in this case because there were a lot of returns that were open in respect of 1975. When the budget was brought down in May it was really before the 1975 returns had been filed that would have permitted everybody to take advantage. Let me back up and say that this was an anomalous provision that a few people had taken advantage of. The law was clearly deficient. By bringing in the amendment, we wanted to close it down. But, by the same token, we would have simply publicized to the world at large that the anomaly was there, the loophole was there, at a point in time when returns were still unfilled for 1976. Therefore, the minister concluded that he ought to reach back and make this effective for 1975, not because we wanted to go back and reopen assessments, but because all of these returns were yet to come in and we would be simply inviting people to take advantage of this for 1975 if we simply closed it down for 1976.

**The Chairman:** If you are talking about individual returns, they would have been filed before the May 25 budget.

**Mr. Cohen:** No, sir. They come in in June; do they not? A lot of people are late on their returns and you can technically take advantage by filing your return when you get your original notice of assessment, filing your notice of objection and opening up your return that way.

[Traduction]

buables qui seraient touchés soit favorablement soit défavorablement par une modification à effet rétroactif.

**M. Cohen:** Je m'excuse. Nous aurions peut-être dû demander à un représentant de Revenu Canada de venir expliquer l'aspect administratif de votre question. Je dois toutefois dire que de façon générale, nous faisons rarement des modifications à effet rétroactif, à moins qu'elles ne visent à exonérer le contribuable. En effet, cela fait des années que nous faisons des modifications de nature rétroactive ayant pour objet d'exonérer; elles sont habituellement rétroactives à 1972, et parfois même aux années précédentes. Revenu Canada accepte alors simplement la déclaration modifiée qui s'ensuit. D'autre part, nous sommes très réticents, comme vous le savez sans doute sénateur, à faire des modifications à effet rétroactif qui ont pour objet de durcir les articles qui existent déjà. Il y a pas de loi ou de règlement qui nous en empêche. Nous le faisons par principe.

**Le sénateur Cook:** Vous n'écoutez que votre bon cœur.

**M. Cohen:** Non. Il nous semble simplement, dans la plupart des cas où il y a eu un échappatoire, ou quelque chose du genre, et que les gens ont pu se faufiler, que c'était la faute du gouvernement, et nous laisserons passer. Toutefois, certaines situations semblent si anormales au ministre, qu'il nous paraît vraiment de notre devoir de revenir en arrière pour tenter de les régler. La modification dont il est question ici porte sur une situation semblable. Elle était manifestement irrégulière et imprévue.

**Le sénateur Beaubien:** Qui dit cela?

**M. Cohen:** C'est là l'opinion du ministre. Il a cru opportun de retourner à 1975, particulièrement dans ce cas-ci, parce qu'on a ouvert un grand nombre de déclarations portant sur cette année-là. Lorsque le budget a été déposé en mai, c'était avant que les déclarations de 1975 ne soient envoyées, ce qui permettait à tous d'en profiter. Permettez-moi d'insister et de dire qu'il s'agissait là d'une disposition très particulière dont peu de personnes ont profité. La loi comportait manifestement des lacunes. En proposant cette modification, nous voulions mettre une terme à cette situation. Mais par le fait même, nous aurions simplement rendu publics l'existence de cette lacune et le fait qu'il y ait eu un échappatoire, au moment où les déclarations de 1976 n'avaient pas encore été envoyées. Par conséquent, le ministre a conclu que la modification devait être rétroactive et s'appliquer à 1975, non parce que nous voulions revoir les anciennes déclarations, mais parce que toutes les déclarations de 1976 n'étaient pas encore arrivées et c'eût été inviter les gens à profiter de cette disposition en 1975, si la modification ne s'était appliquée qu'à 1976.

**Le président:** Les déclarations des particuliers auraient été envoyées avant la présentation du budget, le 25 mai.

**M. Cohen:** Non, Monsieur. Elles arrivent en juin; n'est-ce pas? Beaucoup de gens envoient leur déclaration en retard et, en fait, vous pouvez être avantagé en envoyant votre déclaration lorsque vous recevez votre premier avis d'imposition; vous envoyez votre avis d'opposition et pouvez ainsi accélérer le processus.



[Text]

**The Chairman:** Of course, the difficulty and the criticism is that the taxpayer has to make do with the framing of the language contained in the amendment, and if you do not get on paper the words intending to cover a certain situation then you are going to go back and pick up what you did not cover.

**Mr. Cohen:** That is correct.

**The Chairman:** Why?

**Mr. Cohen:** As I tried to explain, we are now in the position where everyone can take advantage of a situation which was clearly unintended—a situation of which only a few have taken advantage. Given those circumstances, it seems to us rather appropriate . . .

**Senator Flynn:** You want to penalize the few and not be forced to refund the large number who did not take advantage of the situation. It is a practical problem, a fiscal problem.

**Mr. Cohen:** Very much so.

**Mr. Poissant:** It seems to me that if it involves only a few, that would further add to the argument that the act should be amended effective January 1, 1976. If only a few took advantage of that loophole for the 1975 taxation year, bearing in mind that most returns would have been filed prior to the budget, which was May 25, 1976, you would not have the retroactive effect intended by this amendment.

**Mr. Cohen:** I do not agree with you, Mr. Poissant. To do so would invite a large number of people to refile.

**Mr. Poissant:** Having filed their returns, there is no provision for an open return.

**Mr. Cohen:** But when they get their assessments, it is open to them to file notice of objection and refile, in effect.

**Mr. Gillespie:** The minister is not so much worried about those who took advantage of it earlier so much as he is about those who, seeing the anomaly being closed by this amendment, jump on the bandwagon and amend their returns.

**Mr. Cohen:** It is not so much those seeing the loss of the anomaly; it is those seeing the anomaly for the first time, having been totally unaware of it until we brought it to the fore. It is an odd practical problem and one which the minister, in his judgment, feels should be rectified.

**Senator Smith (Colchester):** If I may comment, it seems to me a very bad precedent. On the one hand you say you do not believe in retroactive amendments, but if you want to cure something badly enough, you will do so. Is that not going to get you to the point very soon where you will be finding it easier and easier to cure these problems by means of retroactive legislation?

**Mr. Cohen:** That is a danger, but I do not think it is one that the minister will fall prey to.

**Senator Cook:** What you are saying is that it is not the king who can do no wrong; it is the minister who can do no wrong.

[Traduction]

**Le président:** Bien sûr, la critique qu'on peut formuler à l'égard du projet de loi proposé, c'est que le contribuable est aux prises avec la terminologie utilisée dans la modification. Si on ne stipule pas par écrit tout ce qu'on entend couvrir par la loi il faut alors recommencer le travail.

**M. Cohen:** C'est exact.

**Le président:** Pourquoi?

**M. Cohen:** Comme j'ai essayé de l'expliquer, tous peuvent actuellement tirer profit d'une situation fortuite dont quelques-uns seulement se sont prévalus. Compte tenu des circonstances, cela me semble juste.

**Le sénateur Flynn:** Vous voulez pénaliser les quelques personnes qui se sont prévalus de cette disposition, sans devoir rembourser les nombreuses autres qui ne l'ont pas fait. C'est un problème pratique d'ordre fiscal.

**M. Cohen:** Oui, en effet.

**M. Poissant:** Si la disposition ne vise que quelques personnes, cela ne fait que soutenir l'argument voulant que la loi soit modifiée avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1976. Compte tenu du fait que la plupart des déclarations ont été reçues avant la présentation du budget le 25 mai dernier, cette modification n'aurait pas d'effet rétroactif si seulement quelques personnes s'étaient prévaluées de cet échappatoire au cours de l'exercice financier de 1975.

**M. Cohen:** Je ne suis pas de votre avis, monsieur Poissant. Cela inciterait un très grand nombre de personnes à présenter de nouvelles déclarations d'impôt.

**M. Poissant:** Puisqu'ils ont déjà envoyé leurs déclarations, ils ne peuvent demander qu'on étudie à nouveau leur cas.

**M. Cohen:** Mais lorsqu'ils reçoivent leurs avis de cotisation ils peuvent envoyer un avis d'opposition et demander que leurs déclarations soient revues.

**M. Gillespie:** Le ministre ne s'inquiète pas tant de ceux qui se sont prévalus jusqu'ici de cette disposition que de ceux qui, voyant que le gouvernement désire corriger la situation se hâtent de renvoyer leurs déclarations.

**M. Cohen:** Il ne s'agit pas de ceux qui s'aperçoivent de la fin de l'anomalie, mais de ceux qui s'en rendent compte pour la première fois maintenant que nous avons attiré l'attention du gouvernement sur cette question. C'est un problème pratique quelque peu particulier que le ministre désire régler.

**Le sénateur Smith (Colchester):** A mon avis, c'est un précédent très dangereux. D'un côté, vous dites vous opposer aux modifications rétroactives, mais vous êtes prêts à laisser tomber vos principes si la situation l'exige. Cela n'inciterait-il pas le gouvernement à adopter de plus en plus de lois rétroactives afin de régler certains problèmes analogues?

**M. Cohen:** C'est un danger, mais je ne crois pas que le ministre s'y laisse prendre.

**Le sénateur Cook:** Vous dites essentiellement que le roi peut se tromper, mais non le ministre.

[Text]

**Mr. Cohen:** I am simply saying that there are odd circumstances in which this type of action in the minister's judgment, is necessary.

**The Chairman:** Having given a proposal full consideration if you then want to change it, it is nice to be able to do so. If I did that, I would have to take the brunt of it. Why should it be any different for the government?

**Mr. Cohen:** I suppose the other side of the argument, Mr. Chairman, is that if we invite a lot of people to take advantage of this anomaly, a quite unintended anomaly, in the minister's opinion, then the other taxpayers are going to have to bear that burden. What the government does not get from one source has to be picked up somewhere else.

**The Chairman:** But you have not invited anyone to take advantage of it.

**Mr. Cohen:** And if we made it effective for the taxation year 1976, we would be inviting people to do so, because they would be in a position to refile for 1975, we having, in a sense, made them aware of the possibility to do so.

**Senator Flynn:** What is the difference between an intended anomaly and an unintended anomaly?

**Mr. Cohen:** All anomalies are unintended.

**Senator Smith (Colchester):** I suppose an unintended anomaly is just a mistake.

**The Chairman:** What is the next clause?

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, in addition to this one, which members of the committee view as a negative retroactive amendment, there are a number of amendments which have a positive effect from the taxpayer's point of view. In that respect, I might refer to clauses 31, 42(1) and 43.

You told me earlier, Mr. Cohen, that if the taxpayer could benefit by better tax advantages due to these recent amendments, he could file an amended return and it would be accepted by Revenue Canada, although there is no legal precedent for the department to accept such returns. You say that although there is no ruling as such, or administrative circular to that effect, the department will do so as an administrative practice. Do you not think it would be to the benefit of those taxpayers who may benefit to be aware that they have the right to apply for a refund on the basis of the proposed amendments?

**Mr. Cohen:** There is nothing in the statute, and I really cannot speak to Revenue Canada's administrative practices. Perhaps I was even overextending myself by saying that there was, even at the administrative level, an automatic capacity to file returns. Again, all of the amendments that reach back are fairly narrow in their application, and normally they are open assessments whereby returns are in effect open. I really cannot speak to what would happen in the case of someone who was precluded by virtue of the fact that he does not have his assessment open by law and yet might take advantage of these

[Traduction]

**M. Cohen:** Je dis simplement que le ministre croit que certaines circonstances justifient l'adoption de mesures de ce genre.

**Le président:** Après avoir étudié à fond la question, vous désirez proposer des modifications. C'est bien de pouvoir le faire. Si je le faisais, je devrais en assumer l'entière responsabilité. Pourquoi serait-ce différent pour le gouvernement?

**M. Cohen:** Je suppose que le revers de la médaille, monsieur le président, c'est que si nous incitons les gens à se prévaloir de cette anomalie qui, selon le ministre, n'était pas prévue, les autres contribuables devront en assumer les frais. Ce que le gouvernement n'obtient pas des uns, il le tire des autres.

**Le président:** Mais nous n'avons pas incité quiconque à le faire.

**M. Cohen:** Si la modification devait s'appliquer à l'année d'imposition 1976, nous inviterions par le fait même les gens à s'en prévaloir parce qu'ils auraient alors le droit de renvoyer leurs déclarations de 1975 du fait que nous leur en aurions donné, dans un certain sens, la possibilité.

**Le sénateur Flynn:** Quelle est la différence entre une anomalie prévue et une anomalie non prévue?

**M. Cohen:** Les anomalies ne sont jamais prévues.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je suppose qu'une anomalie non prévue est simplement une erreur.

**Le président:** Quel est l'article suivant à l'étude?

**M. Poissant:** Monsieur le président, en plus de celui-ci, que les membres du comité considèrent comme une modification rétroactive négative, le projet de loi proposé comporte de nombreuses modifications positives du point de vue du contribuable. Je fais notamment allusion aux articles 31, 42(1) et 43 du bill...

Vous avez dit précédemment, Monsieur Cohen, que le contribuable pouvait bénéficier d'avantages fiscaux grâce à ces récents amendements, qu'il pouvait établir une déclaration de revenus modifiée qui serait acceptée par Revenu Canada, bien qu'il n'existe aucun précédent officiel qui obligerait le ministère à accepter de telles déclarations. Vous dites que bien qu'il n'existe pas de règle en tant que telle ni de circulaire administrative à cet effet, le ministère acceptera une telle déclaration comme une pratique administrative normale. Ne pensez-vous pas que les contribuables en question auraient intérêt à savoir qu'ils ont le droit de demander un remboursement aux termes des amendements proposés?

**M. Cohen:** Rien de tel n'existe dans la Loi et on ne peut pas véritablement parler, en l'occurrence, d'une pratique administrative de Revenu Canada. Peut-être me suis-je trop avancé lorsque j'ai dit qu'il existait, même au niveau administratif, une possibilité indiscutable d'envoyer ces déclarations. Encore une fois, tous ces amendements avec effet rétroactif reçoivent une application assez stricte et concernent normalement des cotisations non définitives assorties de déclarations de même nature. Je ne peux vraiment pas dire ce qui se passerait dans le cas d'un contribuable dont la demande a été écartée du fait



[Text]

relieving amendments which reach back in time. You would have to put that question to Revenue Canada officials.

**The Chairman:** It states, of course, in effect, that the important taxpayers, as far as the calculation of their tax is concerned, should keep their assessments open and their rights open until the next round of income tax amendments just to see what is going to happen.

**Mr. Cohen:** The problem is that it could be a long time. It is often several years later, not just the next round.

**Mr. Gillespie:** What we are really asking is whether there is any objection to including in the act the right of a taxpayer to file an amended return in respect of retroactive legislation.

**Mr. Poissant:** What would be the objection to letting the taxpayers know that they have the right to file for the previous years in respect of the amendments contained in these clauses?

**Mr. Cohen:** I do not know what I can respond to that.

**The Chairman:** We can take our own course of action. We are not subject to your limitations.

What is the next one now, Mr. Gillespie?

**Mr. Gillespie:** Next is clause 43, which deals with the deduction of medical expenses, expands the deduction available in respect of nursing care. The problem we have with it is the reference to remuneration for one full-time attendant or for full-time care in a nursing home. One attendant would usually mean an eight-hour shift only, and someone who is seriously ill would probably need 24-hour care. My interpretation of that provision is that the taxpayer would only be entitled to deduct for one attendant for an eight-hour shift. Perhaps the department takes a different view of it. If so, I would like to see it clarified so that the taxpayer would be entitled to deduct 24-hour attendant care, which would be the equivalent of the care that he would be able to get in a nursing home.

**Mr. Cohen:** That is an interesting point and one that we will take under advisement.

**Mr. Gillespie:** I believe there are other subparagraphs in the act which are quite parallel.

The next clause is 61.

**Senator Molson:** Was there not a question of what "a substantial period of time each day" is in clause 43(1)(iv)?

**Mr. Gillespie:** You are going back to the same clause we discussed earlier.

**Senator Molson:** Yes, dealing with remuneration for one full-time attendant and the words "a substantial period of time each day." Can you say just what the import of that is?

[Traduction]

que la Loi lui prescrit une cotisation définitive et qui, pourtant, devait bénéficier des avantages prévus par ces amendements rétroactifs. Il faut poser cette question à des fonctionnaires de Revenu Canada.

**Le président:** Naturellement, la Loi indique en effet que les contribuables importants devraient, dans le calcul de leur impôt, prévoir une modification éventuelle de leurs cotisations en préservant ainsi leurs droits jusqu'aux prochains amendements de l'impôt sur le revenu pour voir ce qu'il en adviendra.

**M. Cohen:** Malheureusement, il se pourrait que cette période soit très longue. Il s'agit souvent d'une période de plusieurs années, qui ne prend pas toujours fin dès l'apparition de nouveaux amendements.

**M. Gillespie:** Nous voudrions savoir s'il y a une objection au fait que la Loi puisse prévoir, pour le contribuable, le droit d'établir une déclaration modifiée en vertu de dispositions légales rétroactives.

**M. Poissant:** Comment pourrait-on s'opposer à ce que les contribuables sachent qu'ils ont le droit de faire des déclarations pour les années passées, en vertu des amendements contenus dans ces dispositions?

**M. Cohen:** Je ne sais trop quoi vous répondre.

**Le président:** Nous avons toute liberté d'action. Nous ne sommes pas soumis à vos limitations.

Quel est le prochain article, Monsieur Gillespie?

**M. Gillespie:** L'article 43, qui traite de la déduction des frais médicaux et qui étend cette déduction aux soins infirmiers. Il se pose ici le problème de la rémunération d'un préposé à plein temps ou des frais pour les soins donnés à plein temps dans une maison de santé ou de repos. Une infirmière travaille généralement par tranches de huit heures seulement, alors qu'une personne gravement malade aurait souvent besoin de soins 24 heures sur 24. D'après mon interprétation de cette disposition, le contribuable ne peut déduire que la rémunération d'une infirmière travaillant pendant huit heures. Le ministère a peut-être un point de vue différent. Dans ce cas, j'aimerais que la question soit éclaircie afin que le contribuable puisse déduire la rémunération d'une infirmière qui, 24 heures sur 24, donnerait des soins équivalents à ceux dont le patient pourrait bénéficier dans une maison de santé ou de repos.

**M. Cohen:** Voilà un point intéressant dont nous tiendrons compte.

**M. Gillespie:** Je crois qu'il y a dans la Loi d'autres alinéas tout à fait analogues.

Nous passons maintenant à l'article 61.

**Le sénateur Molson:** N'y a-t-il pas eu une question sur ce que signifie «une bonne partie de la journée chaque jour», à l'alinéa 43(1)(iv)?

**M. Gillespie:** Vous revenez à l'article dont nous avons discuté précédemment.

**Le sénateur Molson:** Oui, c'est à propos de la rémunération versée à préposé à plein temps et à propos des termes «une bonne partie de la journée chaque jour.» Pouvez-vous en donner la signification?

[Text]

**Mr. Cohen:** This was meant to be a relieving amendment, senator. The problem we were having under the old section was that the way it read one had to be confined literally to bed all the time. Many people were coming forward and saying, "Look. I am essentially confined to bed, but my doctor has told me to get up and walk around. It is good for my health. But if I get out of bed I will lose the deduction." In order to try to meet that section we put in that phrase. We have not tried to specify in the statute the precise meaning of that phrase, because, frankly, I just think it would be beyond us; whatever the particular set of hours that we prescribed would invariably be wrong for some situation. So we left the words more general and left it to Revenue Canada, who administers this, to try to deal with it on a more ad hoc basis. In an administrative way they can deal with it case by case. If we try to spell it out, no matter where we put the ball down, be it between the 40-yard line and the 50-yard line, we will have it in the wrong place.

**Senator Cook:** On a previous occasion we debated at length what the word "substantially" would mean. "Substantially the same."

**Mr. Cohen:** Yes.

**Senator Buckwold:** What is the definition of a "full-time attendant"? Would it include somebody looking after a sick person who, in addition, does household duties because the invalid is not able to carry them out? That sort of thing happens quite often. Would that be a full-time attendant, or would it refer to someone who is doing work only for the invalid?

**Mr. Cohen:** Again, this is an old section which we have really not amended. The amendment we made had to deal with the other part of it. Again, I would need Revenue Canada to confirm an interpretation on how they have administered that over the years. I believe that, technically, it is full-time attendance on the patient, but they are fairly liberal in their interpretation of this. Again I am out on a limb, but I suspect that if it is the housewife who is doing the housework and also looking after the husband, she probably would not qualify, but if it was a paid employee who was basically attending the individual and doing household chores as well, I am sure they would accept that.

**The Chairman:** The other point is if the person is confined to a wheelchair or to bed and the doctor says, "Walk around the bed, it will be good for your circulation," and there is no doubt that it would be, the person would then be disqualified.

**Mr. Cohen:** That is the amendment we are just making, yes. That used to be the case. We are now saying that you do not have to be full time in bed. It is just "substantially."

**Senator Cook:** You could be out of bed 20 per cent of the time.

**Mr. Cohen:** It depends on the illness and so on. We introduced the amendment to cope with exactly the situation you have specified, Mr. Chairman.

[Traduction]

**M. Cohen:** Monsieur le sénateur, l'amendement visait à aider le contribuable. Le libellé de l'ancien article, qui exigeait que le patient soit alité en permanence, posait un problème. De nombreux malades ont fait remarquer qu'ils étaient alités la plupart du temps, mais que leur médecin leur avait conseillé, pour améliorer leur santé, de se lever et de faire un peu de marche. Nous avons ajouté ces termes dans un apport pour répondre aux exigences de cette nature. Nous n'avons pas essayé de préciser dans la loi le sens exact de cette phrase car, franchement, je pense que ce n'est pas de notre compétence; si la loi prescrivait un nombre particulier d'heures, quel qu'il soit, une telle disposition serait à coup sûr inopportune dans certains cas. Nous avons donc décidé de garder les termes assez généraux et avons laissé à Revenu Canada qui est chargé de l'application de la loi le soin de s'en occuper plus particulièrement. Au point de vue administratif, cet organisme est en mesure de traiter chaque cas individuellement. Même si nous essayons de préciser, de poser le ballon entre la ligne des 40 verges et celle des 50, nous manquerons toujours le but.

**Le sénateur Cook:** Lors d'une réunion antérieure, nous avons discuté longuement du sens de l'expression «substantially the same» utilisée dans la version anglaise.

**M. Cohen:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Quelle est la définition de «préposé à plein temps»? Comprend-elle également un préposé qui en plus de donner des soins à un invalide s'occupe des travaux domestiques que ce dernier est incapable d'effectuer? C'est une situation assez courante. Qu'est-ce qu'un préposé à plein temps? S'agit-il d'une personne qui s'occupe exclusivement d'un invalide?

**M. Cohen:** C'est encore un ancien article que nous n'avons pas vraiment modifié. Nous en avons changé l'autre partie. C'est un autre cas où il appartient à Revenu Canada de confirmer son interprétation de la loi et la manière dont il l'a appliquée ces dernières années. Si l'on considère la question sous l'angle technique, je pense, qu'il s'agit d'un préposé à plein temps s'occupant exclusivement d'un invalide, mais cet article est interprété assez largement. J'extrapole peut-être encore, mais il me semble que lorsque l'épouse s'occupe à la fois du ménage et de son mari, n'est pas admissible, mais que si un employé rémunéré fait le même travail, on accorde une déduction.

**Le président:** L'autre question concerne le cas d'une personne qui serait dans l'obligation de demeurer dans une chaise roulante ou de garder le lit. Si le médecin lui recommande de marcher autour du lit parce que c'est bon pour la circulation ce qui est vrai, l'invalide n'a plus droit à aucune déduction.

**M. Cohen:** C'était le cas anciennement et c'est justement ce que nous voulons changer. Il n'est plus stipulé que l'invalide doit garder le lit à plein temps, mais seulement «une bonne partie de la journée».

**Le sénateur Cook:** L'invalide pourra donc quitter son lit pendant 20 p. 100 du temps.

**M. Cohen:** Tout dépend du degré d'invalidité et ainsi de suite. Nous avons proposé cette modification pour régler le



[Text]

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, I should like to turn to clause 60 on page 72, dealing with charities. On page 73 there is reference to a "qualified donee." Qualified donees are those donees who are found under the Income Tax Act. But some charitable organizations have in the past extended their charities to foreign missionaries. They would like to know why they will now be forbidden to do that.

**Mr. Cohen:** Perhaps there has been a misunderstanding. I think you will find that, in the interpretation and application of this, that will not be prohibited.

**Mr. Poissant:** Then perhaps you could explain how they can still give that money. How can they carry on the freedom of giving this money?

**Mr. Cohen:** The short answer to that, Mr. Poissant, is that they will be able to continue to do what they were previously doing. That is to say, if I understand the way it operates out there, if there was an agent of the Canadian charity, it was permitted under the old rules; if it was a direct donation, it was not. That will continue. There is essentially no change in that area in the application of these rules.

**The Chairman:** You mean no change in the interpretation?

**Mr. Cohen:** That is right. Nor is there any policy change.

**Mr. Poissant:** But this qualification of a "qualified donee" was not there before.

**Mr. Cohen:** The phrase never existed, but the policy has not changed, nor will the application or interpretation change.

**The Chairman:** Any relief would be by way of interpretation and not as of right.

**Mr. Cohen:** I suppose in a sense it never was as of right.

**The Chairman:** Why not?

**Mr. Cohen:** Under the old statute, my recollection is that the rules were such that, if you really, technically applied them you could not do that, but Revenue Canada permitted it and Revenue Canada will continue to permit it.

**Mr. Poissant:** But charitable organizations did not previously have to be registered, and therefore there was no such provision as a qualified donor. There was thus a little more flexibility in there so long as they devoted most of their resources to charitable activities.

**Mr. Cohen:** The old section said that they had to devote, first, all of their resources to charitable activities and, second, they had to be charitable activities carried on by the charity itself. On a technical interpretation under the old statute, then, you could not donate money to a foreign institution. That was the case on a matter of law, but it was never applied too stringently, nor will it be applied stringently under the new rules.

[Traduction]

genre de situation que vous venez de citer en exemple, monsieur le président.

**M. Poissant:** Monsieur le président, j'aimerais que nous reparlions de l'article 60 de la page 72 concernant les organismes de charité. A la page 73, on trouve le terme «donataires reconnus». Les donataires reconnus sont définis dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Mais certains organismes de charité ont par le passé accordé de l'aide à des missionnaires étrangers. Ils aimeraient bien savoir pourquoi cela leur sera dorénavant interdit.

**M. Cohen:** Il y a peut-être eu un malentendu. Je pense que vous constaterez que ni l'interprétation ni l'application de ce projet de loi n'interdisent ce genre de pratique.

**M. Poissant:** Peut-être pouvez-vous alors nous expliquer comment ils pourront continuer à distribuer ces fonds en toute liberté?

**M. Cohen:** La réponse à cette question est très brève, monsieur Poissant. Ils pourront continuer à agir comme ils le faisaient par le passé. C'est-à-dire, si je comprends bien le mode de fonctionnement adopté, que c'était aux termes de l'ancien règlement que l'on autorisait un représentant d'un organisme de charité canadien à œuvrer; cette permission n'était toutefois pas accordée dans le cas d'un don direct. Nous continuerons à procéder ainsi. Essentiellement, l'application de ces règles n'a pas été modifiée.

**Le président:** Pas même dans leur interprétation?

**M. Cohen:** Exactement. La politique demeure également inchangée.

**M. Poissant:** Mais anciennement, on ne mentionnait pas de «donataire reconnu».

**M. Cohen:** En effet, ce terme n'existait pas, mais la politique, l'application et l'interprétation restent les mêmes.

**Le président:** Toute forme d'aide découlerait donc de l'interprétation et il ne serait pas question de droit.

**M. Cohen:** Je présume que dans un certain sens, cela n'a jamais été une question de droit.

**Le président:** Et pourquoi pas?

**M. Cohen:** Je crois me rappeler que l'ancienne loi l'aurait interdit si elle avait été rigoureusement appliquée, mais Revenu Canada le permettait et continuera à le faire.

**M. Poissant:** Mais les organismes de charité n'étaient pas obligés d'être inscrits et il n'existait donc aucune disposition relative aux «donataires reconnus». Ils jouissaient d'une plus grande souplesse, à condition de consacrer la majorité de leurs ressources à des activités de charité.

**M. Cohen:** L'ancien article stipulait premièrement qu'ils devaient consacrer toutes leurs ressources à des activités de charités et deuxièmement, que les organismes devaient exécuter directement ces activités. L'ancienne loi, interprétée littéralement, interdisait donc de donner de l'argent à une institution étrangère. C'est ce que la loi stipulait, mais cette disposition n'a jamais été vraiment appliquée à la lettre et ne le sera pas non plus lorsque le nouveau règlement sera mis en vigueur.

[Text]

**The Chairman:** The moment you say "stringently," you introduce something else.

**Mr. Cohen:** It will be applied no more stringently under the new rules than it was under the old. It is one of the many areas under the charity section where Revenue Canada made those rules work. If the rules had been taken literally it would have precluded a great many activities that were going on—those of the nature Mr. Poissant has referred to as well as many others.

We are really not attempting to change much of that in these new rules. In many respects we are simply trying to provide some statutory support for it in some areas and in other areas to let matters just continue on.

I recognize that a number of charities have become concerned that somehow or other things have tightened up on them, particularly those charities which are carrying on recognizably acceptable activities. I suppose it is important, and we have tried through this whole piece to reassure those charities wherever we could.

**The Chairman:** Before this time, and before this particular provision becomes law, there was a practice. Is that correct?

**Mr. Cohen:** Yes, sir.

**The Chairman:** Or would you say an interpretation?

**Mr. Cohen:** I would have to say there was almost a turning of the eye. Call it a practice, if you will. It is very difficult to interpret it. If that issue got into the courts under the old rules, there is no question in my mind that the court would be obliged to say, "that is not permitted."

**The Chairman:** That is what would happen the day after this becomes law if the courts applied the interpretation.

**Mr. Cohen:** The situation is the same. That is the point I am making.

**The Chairman:** Why do we not tie the use of this expression "qualified donee" into the practice?

**Mr. Cohen:** It is very difficult for us to try to legitimize in the statute the transfer of funds to other charities outside the country. I am sure we can all think of many legitimate, acceptable activities, but by the same token there are a great many which, if you see the facts, you would have second thoughts about. We have no real way, in the statute, of trying to identify them on some moral basis. When I say moral, it is not a matter of the type of charity. I really mean some of those charities which may well be fraudulent, for all we know. Once we get outside our borders we have no way of finding out what the XY Foundation somewhere in Asia, Africa or South America is or who it is; we have no way of getting any information.

**Senator Cook:** Under what circumstances does the Department of National Revenue turn a blind eye? Are they turning a blind eye on all kinds of fraudulent donations?

[Traduction]

**Le président:** Lorsque vous dites «à la lettre», vous introduisez quelque chose d'autre.

**M. Cohen:** Cette disposition ne fera pas l'objet de dispositions plus sévères dans le nouveau règlement que dans l'ancien. C'est l'un des nombreux domaines compris dans la section des œuvres de charité auxquels Revenu Canada a étendu l'application de ce règlement. Si ce dernier avait été appliqué à la lettre, cela aurait mis fin à de très nombreuses activités, y compris celles dont M. Poissant parlait.

En fait, nous n'essayons pas de changer tellement de choses dans ce nouveau règlement. Dans la plupart des cas, nous essayons simplement de légaliser certaines de ces activités et de permettre à d'autres de poursuivre leurs opérations.

Je reconnais que bon nombre de fondations d'œuvres de charité s'inquiètent de ce que d'une manière ou d'une autre, l'étau se resserre sur elles, plus particulièrement celles qui se livrent à des activités reconnues et acceptées. Je crois donc que la question est d'importance et nous avons essayé, dans le nouveau règlement, de rassurer ces œuvres dans la mesure du possible.

**Le président:** Il existait un usage auparavant, en tout cas avant que cette disposition ne prenne force de loi. Est-ce exact?

**M. Cohen:** Oui, monsieur.

**Le président:** Peut-on parler ici d'une interprétation?

**M. Cohen:** Je dirais qu'on avait presque tendance à fermer les yeux. Appelez cela un usage si vous voulez. C'est très difficile à interpréter. Si on demandait aux tribunaux de statuer là-dessus en se basant sur l'ancien règlement, je suis convaincu qu'ils seraient obligées de dire: «C'est interdit».

**Le président:** C'est ce qui arriverait à partir du moment où le règlement prendrait force de loi, si les tribunaux s'en tenaient à cette interprétation.

**M. Cohen:** Cela reviendrait au même. Voilà où je veux en venir.

**Le président:** Pourquoi n'introduisons-nous pas l'emploi de l'expression «donataire autorisé» dans le règlement?

**M. Cohen:** Il nous est très difficile d'introduire dans la loi une disposition autorisant le transfert de fonds à des fondations d'œuvres de charité situées à l'extérieur du pays. Tout le monde connaît sans doute de nombreuses œuvres tout à fait légitimes, mais il y en a beaucoup au sujet desquelles les faits nous permettent d'avoir des doutes. La loi ne nous donne aucun moyen d'établir une distinction sur la base de considérations d'ordre moral. Lorsque je dis moral, je ne pense pas à la nature de l'œuvre de charité; je parle de certaines œuvres qui pourraient très bien être frauduleuses sans que nous le sachions. Une fois sortis du pays, nous n'avons aucun moyen de savoir à quoi correspond la fondation X en Asie, en Afrique ou en Amérique du Sud ni qui l'administre; nous ignorons tout des activités de ces fondations.

**Le sénateur Cook:** Dans quelles circonstances le ministère du Revenu national ferme-t-il les yeux? Les ferme-t-il sur tous les dons frauduleux?



[Text]

**Mr. Cohen:** I do not think so. I think what they try to do is recognize, as best they can, those institutions abroad that are legitimate.

**Senator Cook:** Does not even a Canadian charity have to get permission from the Department of National Revenue before it can give you an income tax receipt?

**Mr. Cohen:** Yes.

**Senator Cook:** Then why cannot the same thing apply to outside charities?

**Mr. Cohen:** If we did that I think it would be the end of all giving outside the country. The foreign charities would have to comply with our laws before they could issue receipts. I doubt very much whether foreign charities in all corners of the globe would be prepared to issue receipts that meet our standards.

**Senator Cook:** I am not talking about them issuing receipts. I am talking about the Department of National Revenue authorizing them to receive gifts.

**Mr. Cohen:** Authorizing?

**Senator Cook:** The foreign charities, give them a number.

**Mr. Cohen:** The Department of National Revenue would have no way. I do not think the foreign charities would want to comply with all the requirements and provide the information.

**Senator Cook:** They do not get the donation if they don't.

**Mr. Cohen:** That is what I say. If we required that, then most of the giving that goes on now would have to come to a stop, because the foreign charities would not respond. That is the difficulty of this thing. Once we are outside our borders we really have no way of getting a handle on who those foreign institutions and charities are. I am sure most of them are perfectly legitimate, and Revenue Canada does the best it can in recognizing this.

**Senator Cook:** That is the point I am making. It seems to me, with all respect, that you seem to contradict yourself. On the one hand you say that Revenue Canada is in a position to say the donations of some people are deductible. On the other hand you say that if they were put in the act they could not do it.

**Mr. Cohen:** No. What I am saying is that Revenue Canada says to a Canadian charity, "If you have an agent in a foreign country who is responsible to you so that we can go to you and you can bring that agent back here and we can examine him, if it is your activity being carried on through your agent abroad, that is O.K." That was the old situation; that is the new situation, and that is protected in a sense in the law. What was not protected, or not spelled out, in either the old law or the new law, is the notion that a Canadian charity can transfer funds to a foreign charity, not to its own agent but to another

[Traduction]

**M. Cohen:** Je ne crois pas. Je crois que le ministère essaie de savoir, de la façon la plus précise possible, quelles institutions étrangères sont légitimes.

**Le sénateur Cook:** N'est-il pas vrai que même les œuvres de charité canadiennes doivent obtenir une autorisation du ministère du Revenu national pour pouvoir remettre au donateur un reçu donnant droit à une déduction lors de la déclaration d'impôts?

**M. Cohen:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Comment se fait-il que cela ne s'applique pas aux fondations d'œuvres de charité étrangères?

**M. Cohen:** Si nous faisons cela, je crois que plus personne n'enverrait de dons à ces œuvres. Les œuvres étrangères doivent se conformer à nos lois pour pouvoir remettre des reçus. Je doute fort que les fondations étrangères des quatre coins du monde soient prêtes à remettre des reçus conformes à nos normes.

**Le sénateur Cook:** Je ne vous demande pas pourquoi ces fondations ne remettent pas de reçus. Je veux savoir pourquoi le ministère du Revenu national ne les autorise pas à accepter des dons.

**M. Cohen:** Les autoriser?

**Le sénateur Cook:** Mais oui, les œuvres étrangères, donnez leur un numéro.

**M. Cohen:** Le ministère du Revenu national ne pourrait pas le faire. Je ne crois pas que les fondations étrangères accepteraient de se conformer à toutes nos exigences et de nous donner tous les renseignements demandés.

**Le sénateur Cook:** Elles n'obtiennent pas les dons, si elles ne le font pas.

**M. Cohen:** C'est ce que je dis. Si nous l'exigions, la plupart des dons qui sont versés actuellement devraient cesser, parce que les organismes de charité étrangers ne collaboreraient pas. C'est là le problème. Hors de nos frontières, nous n'avons vraiment aucun moyen de savoir qui sont ces établissements et organismes de charité étrangers. Je suis certain que la plupart sont parfaitement légitimes, et Revenu Canada fait tout ce qu'il peut pour le reconnaître.

**Le sénateur Cook:** C'est la question que je soulève. Sauf le respect que je vous dois, il me semble que vous vous contredites. Vous affirmez, d'une part, que Revenu Canada peut déclarer que les dons de certaines personnes sont déductibles, et d'autre part, que s'ils étaient prévus par la loi, ils ne pourraient l'être.

**M. Cohen:** Non. Revenu Canada dit à un organisme de charité canadien: «Si vous avez à l'étranger un mandataire qui vous rend des comptes, que nous pouvons nous adresser à lui, si vous le faites revenir pour que nous puissions le soumettre à un examen et si c'est votre œuvre qui est assurée par votre mandataire à l'étranger, tout est bien.» C'était comme cela auparavant, c'est encore comme cela maintenant, et la loi le garantit dans une certaine mesure. L'élément qui n'était pas protégé ni expliqué, pas plus dans l'ancienne loi que dans la nouvelle, est le principe selon lequel un organisme de charité

[Text]

independent institution which we would have no capacity to reach out to. The agency concept is there as a matter of, if you will, common law, under both the old law and the new law. The situation has not changed at all. Perhaps I misunderstood the question. I thought the question was why we did not have some form of registration, why we do not spell out in here that you can transfer moneys to a foreign charity. The answer is that we have no way of knowing precisely who those foreign charities are, but we can get a handle on the agent of a Canadian charity.

**Senator Cook:** Do I understand it is only really Canadian charities which have a branch?

**Mr. Cohen:** Yes. I am sorry if I did not make that clear.

**The Chairman:** If a Canadian charity such as Mr. Poissant mentioned has a branch of the order outside Canada, and if those who are in that branch are members of that order which is located in Canada, how would that be treated?

**Mr. Cohen:** You talk about a branch.

**The Chairman:** What other name do you want to use? Some people there.

**Mr. Cohen:** If they are people who are responsible to, employed by and accountable to a Canadian charity, that is all right. It was and it will be.

**Senator Laird:** Like CARE, for example?

**Mr. Cohen:** I do not know how they operate, but very likely, yes.

**Senator Buckwold:** That means that if you wanted to give to earthquake victims in Turkey you would have to do it through a registered Canadian charity, who would then deal with these people, rather than giving a direct donation to somebody who was raising money there?

**Mr. Cohen:** That is right. The Canadian charity would have to send its man out there. Revenue Canada can then come to the Canadian charity and say, "Tell me who your agent is. Bring your agent back. We want to know where the money is being spent." The whole purpose is to ensure that the money is indeed being spent on charitable purposes. If a man sends off a cheque making a contribution to the XY fund in Venezuela, we have no idea.

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, there is another question that was raised last week by Senator Molson. It has to do with private foundations, where there is a provision under the formula that five per cent of the fair market value of the capital property be distributed. It was suggested that perhaps there should be inserted the provision that it be five per cent of the fair market value or the book value, whichever is the less.

**Mr. Gillespie:** Or the initial cost.

[Traduction]

canadien peut transférer des fonds à un organisme étranger, non pas à son propre mandataire, mais à un autre établissement indépendant qu'il nous serait impossible de joindre. La notion de mandat apparaît ici, si vous voulez, comme une question de droit coutumier, tout en vertu de l'ancienne loi que de la nouvelle. La situation n'a pas changé du tout. Peut-être ai-je mal saisi la question. J'ai cru qu'elle portait sur la raison pour laquelle nous n'avons pas d'enregistrement, pourquoi nous ne précisons pas ici que vous pouvez transférer des fonds à un organisme de charité étranger. C'est parce que nous n'avons aucune façon de savoir exactement qui sont ces organismes, mais que par ailleurs nous avons prise sur les mandataires des organismes de charité canadiens.

**Le sénateur Cook:** Dois-je comprendre que seuls les nôtres ont des ramifications?

**M. Cohen:** Oui, je m'excuse si je ne l'ai pas précisé.

**Le président:** Si un organisme de charité canadien du genre de ceux dont M. Poissant a parlé, a des ramifications outre-mer, et si ceux qui y travaillent sont membres de l'organisme ayant son siège au Canada, quelle attitude serait adoptée?

**M. Cohen:** Vous parlez de ramifications.

**Le président:** Quel autre nom voulez-vous lui donner? Je parle des gens qui se trouvent à l'étranger.

**M. Cohen:** Si ces personnes sont responsables devant un organisme de charité canadien, qu'elles sont employées par lui et lui rendent des comptes, c'est très bien. C'était très bien et cela le demeurera.

**Le sénateur Laird:** Comme CARE, par exemple?

**M. Cohen:** Je ne sais pas comment CARE fonctionne, mais l'exemple est probablement bien choisi.

**Le sénateur Buckwold:** Cela signifie que si vous voulez adresser des dons aux victimes du tremblement de terre survenu en Turquie, il vous faut le faire par l'intermédiaire d'un organisme de charité canadien enregistré, qui lui, traitera avec les intéressés, plutôt que de verser votre don directement à ceux qui recueillent de l'argent sur place?

**M. Cohen:** C'est juste. L'organisme de charité canadien devrait déléguer là-bas son représentant. Revenu Canada pourrait alors s'adresser à l'organisme en disant: «Dites-nous qui est votre mandataire. Faites-le revenir. Nous voulons savoir comment l'argent est dépensé.» Le but est de s'assurer qu'il est effectivement consacré à des fins charitables. Si quelqu'un fait parvenir un chèque à titre de contribution à la fondation XY au Vénézuéla, nous n'en savons rien.

**M. Poissant:** Monsieur le président, le sénateur Molson a soulevé une autre question la semaine dernière. Elle portait sur les fondations privées: une disposition prévoit que 5 p. 100 de la juste valeur marchande de tous les biens en immobilisations de la fondation, doit être distribué. Il a été suggéré d'ajouter une disposition prévoyant que l'on désigne comme montant à verser 5 p. 100 de la juste valeur marchande ou de la valeur comptable, suivant ce qui est le moindre.

**M. Gillespie:** Ou du coût initial.



[Text]

**Mr. Poissant:** Especially, as was mentioned in the committee last week, where the private foundation's record is perfect, where it has never abused any tax loophole or anything of that sort. Why should they not be allowed to distribute, especially the fair market value of, say, privately held shares, which could have a fair amount of value and may not be cashable too easily?

**Mr. Cohen:** That is a bit of a policy question. Perhaps I should not really plunge into it. However, I will try to reflect what I understand of the minister's and government's thinking on that. I take it the question is not really directed to the issue of the requirement that there be a distribution of the non-exempt assets. It is really a question of fair market value versus book value.

**Mr. Poissant:** Yes.

**Mr. Gillespie:** Or cost.

**Mr. Cohen:** I suppose the only answer I could give there is that over a long period of time book value may bear very little relationship to fair market value. You may have a book value or a cost value of \$1,000 and a fair market value today of \$100,000. You get back into the whole philosophy of the requirement for distribution. If you go to the lower of cost or market value, it seems to me you bite into the whole proposition that if charities are to enjoy tax benefits there ought to be some assurance that funds are flowing out for charitable purposes. It goes to the heart of that issue.

**Senator Barrow:** But the income may be less than five per cent.

**Mr. Cohen:** That is correct.

**The Chairman:** Do you have anything further, Senator Molson?

**Senator Molson:** The principle is perfectly all right; it suggests that this is to eliminate bad practices in these foundations, which is perfectly understandable. Most investments, if they happen to be common stocks and bought at a 5 per cent yield on a cost basis, are certainly about as good as could be done in this country and North America until very recently. Five per cent on a common stock was not considered to be out of line. Now we are getting used to numbers in the interest field of 10 per cent, 11 per cent and 12 per cent. It makes the old-fashioned interest rates, such as government bonds at 2½ per cent and so on, look unrealistic and just not part of the whole scheme of life. However, if investments were in common shares, 5 per cent of cost was a fairly reasonable return.

**Mr. Cohen:** If I may interrupt, senator, when you refer to common stocks do you mean portfolio stocks or shares in private companies?

**Senator Molson:** Either.

**Mr. Cohen:** There is a difference in the bill. You see, the provision does not apply to shares of public corporations, that

[Traduction]

**M. Poissant:** Plus particulièrement, comme il a été dit lors d'une séance la semaine dernière, quand le dossier de la fondation privée est parfait, qu'elle n'a jamais profité d'échappatoires ni de quoi que ce soit, pourquoi ne serait-elle pas autorisée à distribuer la valeur marchande par exemple d'actions détenues par des particuliers, lesquelles pourraient avoir une assez grande valeur et être assez difficilement encaissables?

**M. Cohen:** C'est un peu une question de politique. Je ne devrais peut-être pas me lancer à fond sur ce sujet. J'essaierai toutefois de vous faire part de ce que je crois être l'opinion du ministre et du gouvernement à ce sujet. Selon moi, la question n'est pas réellement qu'il doive y avoir une répartition des immobilisations non exonérées d'impôt mais plutôt de juste valeur marchande par opposition à la valeur comptable.

**M. Poissant:** Oui.

**M. Gillespie:** Ou au prix coûtant.

**M. Cohen:** Je suppose que la seule réponse que je pourrais donner ici c'est que sur une longue période la valeur comptable peut ne plus avoir aucun rapport avec la juste valeur marchande. Vous pouvez avoir une valeur marchande ou un prix coûtant de \$1,000 et une juste valeur marchande de \$100,000 aujourd'hui. Vous retournez donc à la philosophie de la répartition. Vous allez au plus bas de la valeur marchande ou du prix coûtant, il me semble que vous attaquer toute la proposition selon laquelle si les organismes de charité ont des avantages fiscaux, il faut des garanties que les fonds sont bel et bien distribués à des fins charitables. Cela va au cœur de la question.

**Le sénateur Barrow:** Mais le revenu peut être inférieur à 5 p. 100.

**M. Cohen:** C'est exact.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions, sénateur Molson?

**Le sénateur Molson:** Le principe est tout à fait juste; il laisse entendre qu'il s'agit d'éliminer les mauvaises pratiques de ces fondations, ce qui est parfaitement compréhensible. La plupart des investissements, s'il s'agit par hasard d'actions ordinaires dont le rendement est de 5 p. 100 par action, sont certainement aussi bons que tous les autres investissements effectués dans ce pays et en Amérique du nord jusqu'à tout récemment. Cinq p. 100 sur une action ordinaire n'ait pas extraordinaire. Nous sommes maintenant habitués à des intérêts dans les dix, onze et douze p. 100. Voilà donc pourquoi le soucieux taux d'intérêt comme celui de 2¼ p. 100 des obligations du gouvernement et le reste ne semble pas très réaliste et ne cadre pas dans le décor. Si toutefois, il s'agissait d'investissements en actions ordinaires, 5 p. 100 du coût, représente un bénéfice assez raisonnable.

**M. Cohen:** Excusez-moi, sénateur, mais lorsque vous parlez d'actions ordinaires, voulez-vous parler de portefeuille-actions ou d'actions dans des sociétés privées?

**Le sénateur Molson:** Les deux.

**M. Cohen:** Il y a une différence dans le projet de loi. Vous voyez, la disposition ne s'applique pas aux actions des sociétés

[Text]

is the whole range of portfolio securities; it only applies to shares in private companies.

**Senator Molson:** Yes, but even then I suppose there are few examples of that, nevertheless, it could have been a perfectly reasonable and proper investment at 5 per cent of cost, and the market value if established today could be more, or less. You cannot tell, but certainly with a common stock, whether public or private, 5 per cent was a very good return.

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, may I ask Mr. Cohen about the possible amendment to section 212(14), dealing with the subject of exemption for foreign corporations which are not being taxed at the source on income from Canada. Now that this new section 149.1 has been inserted in the act, would there not be provision that this subsection be amended accordingly so that it follows the thinking of having interest from Canada tax-exempt?

**Mr. Cohen:** Mr. Poissant raised that point with us on your behalf earlier, senator. We have raised that issue with the minister and it is under consideration.

**Mr. Gillespie:** With reference to clause 61 at page 84, dealing with the nil assessment question, now that section 152 will be expanded to provide that not only shall the minister assess the tax, but he shall also determine certain refunds, subsection (1.1) provides only that the minister may determine certain losses, whereas the first is obligatory. We wonder why the word "may" is there. Why should there not be an obligation on the minister if there is a loss position to determine that loss?

**Mr. Coulombe:** Mr. Chairman, the problem basically is that in subsection (1) we are referring to the obligation of the minister to assess the tax which, by definition, is the duty of the minister. However, on the other hand, in the determination of the loss in a system such as ours, which is a system of self-assessment for taxpayers, it is up to the taxpayer to determine what his loss is in the same manner as he determines his income. Then if there is a problem the minister may determine the loss in the same way as he may determine the income. However, it would certainly be difficult for the minister to be in the position of determining each taxpayer's loss in a system of self-assessment.

**Mr. Poissant:** Mr. Coulombe, under the self-assessment system that we have the minister must assess the income declared, so why should he not assess the negative income declared?

**Mr. Coulombe:** Mr. Chairman, because in the system of subsection (1), he will, when determining the assessment, have the ability, obviously, to determine the loss also. He may determine the loss and, having determined the loss, he will then, under the obligation of subsection (1), assess.

**Mr. Poissant:** What if he does determine the loss under subsection (2)?

[Traduction]

publiques, c'est-à-dire toute la gamme de valeurs de portefeuille; cela ne s'applique qu'aux actions dans les sociétés privées.

**Le sénateur Molson:** Oui, mais même alors je suppose que les exemples sont rares; il reste que malgré tout cet investissement aurait pu être tout à fait raisonnable et approprié à 5 p. 100 du coût et la valeur marchande si on l'établissait aujourd'hui serait peut-être supérieure ou inférieure. Vous ne pouvez dire de façon absolue, dans le cas d'une action ordinaire, qu'elle soit publique ou privée, que 5 p. 100 était un très bon rendement.

**M. Poissant:** Monsieur le président, permettez-moi de poser une question à Monsieur Cohen au sujet de l'amendement possible au paragraphe 212(14), concernant l'exemption pour les sociétés étrangères dont le revenu n'est pas imposé à la source au Canada. Comme on vient d'ajouter l'article 149.1 à la loi, n'y aurait-il pas lieu de proposer que ce paragraphe soit modifié en conséquence afin de respecter l'idée de toucher de l'intérêt sur les exemptions d'impôt canadien.

**M. Cohen:** Monsieur Poissant a soulevé ce point en votre nom, un peu plus tôt, sénateur. Nous avons attiré l'attention du ministre sur cette question; elle est présentement à l'étude.

**M. Gillespie:** En ce qui concerne l'article 61 à la page 84, concernant la non-cotisation, maintenant que l'article 152 sera modifié de manière à stipuler que le ministre devra non seulement fixer l'impôt, mais également déterminer le montant de certains remboursements; alors que le paragraphe 1.1 dit seulement que le ministre peut déterminer le montant de certaines pertes le premier stipule qu'il doit le faire. Je me demande pourquoi le verbe «peut» se trouve ici? Pourquoi le ministre ne devrait-il pas être obligé s'il se trouve à y perdre en déterminant le montant de cette perte?

**M. Coulombe:** Monsieur le président, le problème réside dans le fait que le paragraphe (1) dont nous parlons se rapporte à l'obligation du ministre, de fixer l'impôt qui, par définition, constitue la fonction du ministre. D'autre part, la détermination de la perte dans notre système d'auto-imposition, par les contribuables, revient au contribuable tout comme il doit déterminer son revenu. En cas de difficultés, le ministre peut déterminer le montant de la perte tout comme il peut déterminer le revenu. Dans un système d'auto-évaluation, il serait toutefois difficile pour le ministre d'essayer de déterminer le montant de la perte de chaque contribuable.

**M. Poissant:** Monsieur Coulombe, comme dans votre système le contribuable remplit sa propre déclaration d'impôt, le ministre doit vérifier le revenu déclaré, pourquoi ne pourrait-il pas alors vérifier le revenu négatif déclaré?

**M. Coulombe:** Monsieur le président, en raison du système établi au paragraphe (1) le ministre, en déterminant la cotisation, pourra, évidemment, déterminer également la perte. Il peut déterminer la perte et, devra, ensuite en vertu du paragraphe (1), fixer la cotisation.

**M. Poissant:** Que se passe-t-il s'il détermine la perte en se fondant sur le paragraphe (2)?



[Text]

**Mr. Coulombe:** I suggest, Mr. Chairman, that he would then have great difficulty in assessing under subsection (1).

**Mr. Poissant:** There you are; that is the question.

**Mr. Coulombe:** I would suggest, then, Mr. Chairman, that it is not a question of it being obligatory on the minister to make the determination. He will make a determination; he may make a determination and assess, or he may perform his duty and assess under subsection (1). If it is considered by the minister that it is necessary to determine the amount of a non-capital loss before making an assessment, he will do so. He now has the power to do so, but he is under no obligation, and I submit to you that he does not have to be under that obligation. As Mr. Cohen said, we cannot speak for the administrative offices of the Department of National Revenue, but I doubt that the honourable senators would wish to put the Minister of National Revenue under the obligation of determining the non-capital loss of all taxpayers.

**Mr. Gillespie:** If we leave it as it is, would we not be left with nil assessments, possibly?

**Mr. Coulombe:** I suggest to you that we would not be. It is our advice from the legal draftsmen of this provision that we would not, that this section is properly drafted and achieves the results for which it is designed.

**The Chairman:** It only achieves the results if the minister makes the determination; that is the meaning of "may", is it not?

**Mr. W. L. Lawlor, Assistant Director, Corporation Tax Division, Department of Finance:** It should be pointed out that once a taxpayer is deemed to have a loss he is not interested in disputing it in court because there is no tax payable yet. In future years, when the loss is carried forward against a taxable year, in that year the minister is obliged to assess the net tax payable and the taxpayer can dispute it. Some ability is offered here for the minister, where he is willing and has the information available to him, which is something I want to point out, to assess a loss. Indeed, if any taxpayer is interested in disputing in the courts the amount of his loss currently and providing the minister has sufficient information available to him he, indeed, will assess and the taxpayer will be able to dispute it. There was some concern that most taxpayers who are suffering a loss just will not bother to report much information on how that loss is calculated and, as a result, the minister may not have sufficient information available to him. However, we could not put the minister in the position in which he would be obliged to assess without imposing additional requirements on the taxpayer to report the necessary information for the minister to compute the loss. I believe we have gone as far as we thought was practicably possible to give the taxpayers the right to dispute losses even at an early stage at which there was no tax implied.

**Mr. Gillespie:** I believe I understand the explanation just given, but I do not understand why we are exposed to nil assessments again. In the case of a taxpayer with a loss, does

[Traduction]

**M. Coulombe:** Il aurait alors, monsieur le président beaucoup de difficultés à fixer la cotisation en vertu du paragraphe (1).

**M. Poissant:** Voilà, c'est là la question.

**M. Coulombe:** Je disais alors, monsieur le président, qu'il ne s'agit pas là d'une question d'obligation pour le ministre. Il fera une détermination; il peut faire une détermination et fixer une cotisation ou il peut remplir ses fonctions et la fixer en vertu du paragraphe (1). Si le ministre considère qu'il est nécessaire de déterminer le montant d'une perte autre qu'une perte en capital avant de fixer la cotisation, il pourra le faire. Il a maintenant le pouvoir de le faire mais il n'est absolument pas obligé et je vous affirme qu'il n'est pas nécessaire qu'il le soit. Comme M. Cohen l'a dit, nous ne pouvons parler pour les bureaux administratifs du ministère du Revenu national mais je doute que les honorables sénateurs veuillent obliger le ministre du Revenu national à déterminer les pertes, autres que les pertes en capital, de tous les contribuables.

**M. Gillespie:** Si cet article demeure tel qu'il est, il est possible alors que nous ayons des cotisations de zéro?

**M. Coulombe:** Je ne crois pas. Les rédacteurs juridiques nous ont dit que cette disposition n'aurait pas cette conséquence, qu'elle est correctement rédigée et qu'elle donnera les résultats escomptés.

**Le président:** Elle ne donne des résultats que si le ministre détermine le montant; c'est là la signification de «peut», n'est-ce pas?

**M. W. L. Lawlor, directeur adjoint, division des taxes sur les Corporations, ministère des Finances:** Il faut souligner qu'une fois qu'un contribuable est réputé avoir subi une perte, il n'est pas intéressé à porter cette question en cour parce qu'il n'a pas d'impôt à payer. A l'avenir, lorsque la perte sera reportée à une année imposable, le ministre au cours de cette année-là, devra fixer l'impôt net payable et le contribuable pourra contester sa décision. Le ministre a quelque pouvoir dans ce cas, lorsqu'il le veut et a en main les renseignements pertinents, ce que je veux souligner d'ailleurs, pour déterminer une perte. En effet, si un contribuable est intéressé à contester en cour le montant de sa perte, et pourvu que le ministre ait suffisamment de renseignements, il en déterminera alors le montant et le contribuable pourra le contester. On s'inquiétait du fait que la plupart des contribuables qui inscrivent une perte ne prendront pas la peine de donner les renseignements pertinents sur le calcul de la perte et, en conséquence, cela peut ne pas suffire au ministre pour vérifier, à son tour, les calculs. Nous ne pouvons toutefois pas obliger le ministre à fixer le montant sans imposer au contribuable des exigences supplémentaires et ce dernier devra alors fournir les renseignements nécessaires pour que le ministre puisse calculer la perte. Je crois que nous avons fait ce qu'il était pratiquement possible de faire pour donner aux contribuables le droit de contester des pertes, même à un premier stade où il n'est pas question d'impôt.

**M. Gillespie:** Je crois comprendre cette explication mais je ne vois pas pourquoi il est encore possible d'avoir des cotisations chiffrées à zéro. Dans le cas d'un contribuable qui inscrit

[Text]

the minister not just issue a nil assessment without determining the loss?

**Mr. Lawlor:** Yes, I think you are quite right. The problem to which you refer, of course, is where the minister simply assesses that there is no tax payable. It is generally believed that the taxpayer has no right to dispute that, but, as I pointed out earlier, most taxpayers would not choose to challenge that.

**Senator Laird:** But is it not delayed for two, three, four or five years for the assessment and then argue it. The taxpayer may wish to settle it right now.

**Mr. Lawlor:** The only thing I can reiterate, senator, is that if the taxpayer is interested in determining the loss and provides the necessary information to the minister, as he would have to do if he were in a taxable position, it indeed will be assessed and could be disputed, of course.

**Mr. Poissant:** You have answered that your legal advisers told you that this solves the problem of the nil assessment, but why do you not say it here? You referred, in subsection 1, to the tax payable, and, secondly, to the tax refundable; but nowhere do you mention the in between—no tax, nil. The nil assessment will be the assessment subject to appeal, if it were a matter of loss carried forward; and that does not do it.

**Mr. Coulombe:** Mr. Chairman, if I may comment on this, I think the problem there is one that we struggled with a little earlier. It is simple ideas like this that most often cannot be expressed in simple terms. We did struggle with such a simple expression as putting in the concept of a nil assessment, but after it raised all sorts of legal problems, in the overall context of the act, we found, with the concurrence of our legal advisers, that we would not do it that way, that the simple addition of nil assessment was not enough or would create other problems; that the way to get at it was to allow the minister to make the determination, and, once he had done that, it would have the same effect as an assessment, and you would therefore have appeals to the court on the basis of that assessment.

**The Chairman:** If the taxpayer files a return and claims a certain amount of non-capital or net capital loss, then the minister does nothing. What is the next step?

**Mr. Coulombe:** The minister, as I understand it, is under the obligation to assess, under subsection 1. He shall examine the return and shall assess the tax for the taxation year. That is an obligation which the minister has.

**The Chairman:** In the course of assessing, if he does not accept the amount of the loss, he increases the assessment.

**Mr. Coulombe:** Yes, Mr. Chairman. That could result in an increase of the assessment, or so-called diminution of the negative tax, if I might use that expression. Assuming that the taxpayer had income of, say, 10, and a loss of 100, he had 90 of non-payable tax, and the minister reduces the loss to, say, 50. He reduces it, he does not increase the tax. There is still no

[Traduction]

une perte, le ministre n'indique-t-il pas tout simplement une cotisation zéro sans déterminer la perte?

**M. Lawlor:** Oui, je crois que vous avez raison. Le problème dont vous parlez, évidemment, survient lorsque le ministre détermine simplement qu'il n'y a pas d'impôt à payer. On croit généralement que le contribuable n'a pas le droit de contester cela mais, comme je l'ai souligné plutôt, la plupart des contribuables ne choisiraient pas de contester cette décision.

**Le sénateur Laird:** Mais ne faut-il pas, deux, trois, quatre ou cinq ans pour déterminer la cotisation et ensuite la contester? Le contribuable peut désirer régler cette question immédiatement.

**M. Lawlor:** Je ne puis que répéter, sénateur, que si le contribuable veut déterminer la perte et qu'il fournit les renseignements nécessaires au ministre, comme il devrait le faire s'il avait de l'impôt à payer, cette perte pourra alors être calculée et ensuite contestée évidemment.

**M. Poissant:** Vous avez répondu que vos conseillers juridiques vous ont dit que cette disposition résoud le problème de la cotisation zéro, mais pourquoi ne le dites-vous pas ici? Au paragraphe 1, vous avez fait mention de l'impôt payable et de l'impôt remboursable mais, mille part vous n'avez fait mention de la situation intermédiaire, c'est-à-dire de la cotisation nulle. La cotisation nulle donnerait lieu à appel s'il s'agissait d'une perte reportée; or ces dispositions ne le prévoient pas.

**M. Coulombe:** M. le président, un mot à ce sujet: je pense que nous nous sommes déjà buttés à ce problème. Des idées simples de ce genre sont bien souvent impossibles à exprimer en termes clairs. Nous avons eu des difficultés à introduire une expression aussi simple que celle de la cotisation nulle, mais après qu'elle eut soulevé toutes sortes de problèmes légaux dans le cadre de la loi, nous avons déterminé, avec le concours de nos conseillers juridiques, que nous ne pouvions pas agir ainsi, que la simple adjonction de la cotisation nulle ne suffisait pas ou encore, créerait d'autres problèmes; que pour réussir, il n'y avait rien d'autre à faire que de s'en remettre à la décision du ministre et que l'effet serait alors le même qu'une cotisation, ce qui permettrait d'en appeler au tribunal, sur la foi de cette cotisation.

**Le président:** Si le contribuable remplit une déclaration et réclame un certain montant de pertes autres qu'en capital ou de pertes nettes en capital, alors le ministre ne prend aucune mesure. Que fait-on ensuite?

**M. Coulombe:** Si je comprends bien, le ministre doit établir la cotisation, aux termes du paragraphe 1. Il doit examiner la déclaration d'impôt et déterminer ce dernier pour l'année d'imposition. Ceci est pour lui une obligation.

**Le président:** Lors de l'établissement de la cotisation s'il n'accepte pas le montant d'une perte, il augmente la cotisation.

**M. Coulombe:** Oui, M. le président. Cela pourrait entraîner une augmentation de la cotisation ou une prétendue diminution de ce qu'on appelle l'impôt négatif, si je peux utiliser cette expression. En supposant qu'un contribuable ait un revenu de 10 et une perte de 100, il a un impôt non payable de 90 et le ministre ramène la perte disons à 50. Il la diminue, il n'aug-



[Text]

tax payable, but there is a reduction of the negative tax payable. That is a possibility.

**Mr. Poissant:** Under subsection 1 you will assess, but only if there is tax payable or tax refundable. He does not assess under subsection 1.

**Mr. Short:** Yes, he does.

**The Chairman:** You have not got rid of the legal decision yet.

**Mr. Coulombe:** Mr. Chairman, I must confess that I am not the draftsman of this provision, so I cannot argue the legal point.

**The Chairman:** If we have any doubt about the question, we should make it clear.

**Mr. Coulombe:** The advice we have had is that it is already clear. Of course, we have discussed before in Committee the fact that the advice of lawyers is never so clear as to prevent the possibility of a matter again being brought to court. But it is the best that can be done.

**The Chairman:** We know what can happen—a decision both ways on a nil assessment. We think it is still possible, under the changes you have made. Why should we not remove the problem?

**Mr. Coulombe:** With all due respect, I suppose the problem which remains at this point is that we have failed to convince you that the amendment we have made is sufficient. It is a question which you may wish to examine, in the sense of the legal opinion we obtained, and try to get information from a legal sense.

**The Chairman:** Where do you get your legal opinion?

**Mr. Coulombe:** From the Department of Justice.

**The Chairman:** Well, we may call the Department of Justice. That would appear to be one answer to the problem. What is the next item?

**Mr. Gillespie:** Earlier we discussed some amendments proposed by the bill to subparagraph 212(1)(b)(vii) of the act. These amendments are contained in clause 71(2) of the bill, on page 92. These remarks are not directed toward the amendment, but toward the fear that some taxpayers have, or are able at present to run around the limitation whereby interest is only exempt on long-term obligations paid to non-resident lenders if those lenders are dealing at arm's length with the Canadian borrower.

It would seem fairly easy for Canadian non-residents to avoid the payment of withholding tax if they use a third party intermediary, either through the use of a guarantee or back to back loans. I have suggested that perhaps the department could use—I think it is the Swiss bank corporation case—as

[Traduction]

ment pas l'impôt. Il n'y a toujours pas d'impôt payable mais, il y a une diminution de l'impôt négatif payable. C'est une possibilité.

**M. Poissant:** Au terme du paragraphe 1, vous établirez la cotisation d'impôt mais, seulement s'il y a un impôt payable ou un impôt remboursable. Il ne détermine pas l'impôt en vertu du paragraphe 1.

**M. Short:** Si, il le détermine.

**Le président:** Vous ne vous êtes pas encore débarrassé de la décision légale.

**M. Coulombe:** Monsieur le président, je dois avouer que je ne suis pas le rédacteur de cette disposition, de sorte que je ne peux pas discuter de la question de droit.

**Le président:** Si nous avons des doutes à ce sujet, nous devons les éclaircir.

**M. Coulombe:** On nous a dit que la question était claire. Bien entendu, nous avons déjà discuté au Comité du fait que l'avis des hommes de loi n'est jamais clair au point d'empêcher qu'une question soit de nouveau soumise au tribunal. Mais c'est le mieux qu'on puisse faire.

**Le président:** Nous savons ce qui peut se produire: une décision dans les deux sens relativement à une imposition nulle. Nous pensons que c'est toujours possible en vertu des modifications que vous avez apportées. Pourquoi ne pas supprimer le problème?

**M. Coulombe:** Sauf votre respect, je suppose que le problème qui demeure relativement à cette question résulte du fait que nous n'avons pas réussi à vous convaincre que notre modification est suffisante. C'est une question que vous pouvez souhaiter examiner dans le sens de l'opinion juridique que nous avons obtenue et essayer d'obtenir des renseignements à partir de là?

**Le président:** Où avez-vous obtenu votre opinion juridique?

**M. Coulombe:** Au ministère de la Justice.

**Le président:** Eh bien, nous pouvons appeler le ministère de la Justice. Cela semblerait être la réponse aux problèmes. Quelle est la rubrique suivante?

**M. Gillespie:** Nous avons antérieurement discuté de certains amendements proposés par le projet de loi en ce qui concerne le sous alinéa 212(1)(b)(7) de la loi. Ces amendements sont contenus à l'article 71(2) du projet de loi à la page 92. Ces remarques ne visent pas la modification mais plutôt une certaine crainte que des contribuables aient pu ou puissent à l'heure actuelle contourner la restriction selon laquelle l'intérêt n'est exempt d'impôt qu'en ce qui concerne les obligations à long terme payables à des prêteurs non résidents, si ceux-ci négocient sans entretenir de lien de dépendance avec l'emprunteur canadien.

Il semble assez facile, aux Canadiens non résidents, d'éviter les retenues fiscales en recourant aux services d'une tierce partie, au moyen d'une garantie ou de prêts complémentaires. J'avais laissé entendre que le ministère pourrait peut-être... je crois que c'est précisément le cas de la société bancaire

[Text]

ammunition to block that sort of transaction; but I am not entirely sure that they would be able to succeed.

I would suggest that perhaps the department could consider somewhat similar provisions as are found within capitalization rules, which prevent back to back loans being used to circumvent those provisions.

**Mr. Short:** To date we are not aware of any difficulty through the use of back to back loans. We believe that the test at the moment is adequate for the purpose. If we should find that people are taking advantage of this in an unintended way, we would be quite prepared to move quickly. But in the absence of any evidence that this provision has presented us with a problem, we are a little reluctant to proceed.

**Mr. Gillespie:** Do I understand your remarks, Mr. Short, to mean that the department considers it within the spirit of the act to have a Canadian company, which erstwhile was borrowing from its European parent, to have that borrowing renegotiated through a Swiss bank?

**Mr. Short:** If indeed it was a loan that went from the parent company through an intermediary to the subsidiary, we believe that would not qualify for the exemption.

**The Chairman:** This would not be a subsidiary.

**Mr. Short:** The Canadian borrower would be a subsidiary of a company related to it. That would be an artificial device, which we do not think would be effective.

**Mr. Poissant:** We have nothing else to add from our side.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Smith (Colchester):** I have one question, which I raised earlier with some vigour. It had to do with the use of the social insurance number for some penal or detective purpose. I think it was you, Mr. Chairman, or someone else who suggested that I should raise it when these gentlemen were here. I now do so. The gist of my objection, as you may recall, was that this was an improper use of the social insurance number.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Gillespie:** This is clause 79, senator.

**Senator Smith (Colchester):** It is not only improper but objectionable.

**Mr. Poissant:** It is clause 75, on page 98, dealing with withholding.

**The Chairman:** It appears to us that you are dumping the obligation on the taxpayer. The department would already have, in many cases, the social security number. Is it such a burdensome task, if it is not put on in this particular case, to have whoever is going to benefit provide it in some way, rather than you yourself check whether it is already in your file?

[Traduction]

suisse... se servir de cet élément pour contrer les opérations de cette nature; cependant, je ne suis pas absolument sûr de la réussite de telles tentatives.

Je pense que le ministère pourrait peut-être envisager des dispositions quelque peu semblables à celles que l'on retrouve dans les règlements sur la capitalisation et qui ont pour objet d'empêcher que des prêts complémentaires ne soient utilisés pour contourner les dispositions en cause.

**M. Short:** Nous n'avons été informés jusqu'à présent d'aucun problème suscité par des prêts complémentaires. Nous croyons à l'heure actuelle que le test est suffisant à cet égard. Si nous constatons à un certain moment que les gens en tirent profit d'une façon que nous n'avions pas prévue, nous serons prêts à intervenir très rapidement. Cependant, tant que nous n'aurons pas la preuve que cette disposition nous cause des problèmes, nous éviterons d'y apporter des changements.

**M. Gillespie:** Monsieur Short, dois-je comprendre, d'après vos remarques, que, pour le ministère, il est dans l'esprit de la loi de voir une société canadienne, qui autrefois empruntait de sa société mère européenne, renégocier aujourd'hui de tels emprunts par l'entremise d'une banque suisse?

**M. Short:** S'il s'agissait réellement d'un prêt consenti par une société mère à une filiale, par l'entremise d'un intermédiaire, nous croyons que l'opération ne pourrait bénéficier de l'exemption.

**Le président:** Il ne s'agirait pas d'une filiale.

**M. Short:** L'emprunteur canadien serait la filiale d'une société avec laquelle elle aurait des liens de dépendance. Ce serait un processus artificiel qui, selon nous, serait inefficace.

**M. Poissant:** De notre côté, nous n'avons plus rien à ajouter.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Smith (Colchester):** J'aurais une question, et je l'ai d'ailleurs soulevée plus tôt avec une certaine vigueur. Cette question concerne l'utilisation des numéros d'assurance sociale à des fins pénales ou policières. Je crois que c'est vous-même, monsieur le président, ou quelqu'un d'autre, qui m'avez suggéré de soulever cette question lors de la comparution des témoins que nous entendons aujourd'hui. Je m'empresse donc de le faire. Mon objection était fondée, si vous vous souvenez bien, sur le fait que cela constituait une utilisation inconcevable du numéro d'assurance sociale.

**Le président:** Oui.

**M. Gillespie:** C'est l'article 79, du bill, sénateur.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Ce n'est pas seulement inconcevable mais répréhensible.

**M. Poissant:** Il s'agit de l'article 75 du bill, à la page 98, où il est question de retenue.

**Le président:** Il nous semble, que vous faites retomber cette obligation sur le contribuable. Dans de nombreux cas, le ministère aurait déjà le numéro de sécurité sociale. Cela représente-t-il vraiment un tel travail, de demander à chaque personne qui en profitera de fournir ces données, de quelque façon, au lieu de vous charger de vérifier dans vos dossiers si elles n'y sont pas déjà?



[Text]

**Mr. Coulombe:** Perhaps the problem could be put in perspective, from the circumstances which triggered the proposed amendment. The difficulty lies in the fact that the amendment is seen perhaps as more far-reaching than it really is. With all due respect to the honourable senator, I disagree with the implication of a penalty. It is simply a withholding on account of the tax that is otherwise payable and was always payable. We are simply withholding it at the time the person cashes the interest rather than wait for him to declare it at the end of the year.

If I may come back to your question, the problem is that if you have a person who goes into a bank, for example, and cashes this type of bond or obligation . . .

**The Chairman:** Or coupons.

**Mr. Coulombe:** . . . or a coupon, in a circumstance that is defined in subsection (1) of section 234 of the Income Tax Act, which is really a rather limited circumstance—if that person does not inscribe his social insurance number himself on that thing then we do not have it. The person may give a false name, and then at the end of the year not report the interest. The fact that we have that person's certificate in our file is of no use to Revenue Canada, because we do not know that the transaction has taken place. The purpose of this amendment is to say that if you do have a social insurance number, please be so good as to indicate it to us, which is just an added means for us to ensure that that person will report the income at the end of the year when filing his return of income. If he does not have a social insurance number, then we will withhold 25 per cent of the payments on account of the tax. That will be his incentive, if I may use that expression, Mr. Chairman, to file his return of income at the end of the year, because if 25 per cent is too much he will then be entitled to a refund, which is the proof that we are not talking about a penalty but a strict withholding on account.

**Senator Smith (Colchester):** We may argue about what is a penalty and what is not but, as a matter of fact, as I read this section, something happens if he does not produce his social insurance number which would otherwise not happen, call it what you like.

**The Chairman:** There is a withholding of tax if he does not exhibit his social insurance number.

**Senator Smith (Colchester):** The penalty is the imposition of something on the taxpayer that would not be imposed if he supplied his social insurance number. I say that is an improper use of the social insurance number. It was never intended to enable the tax people to play detective with it. That is my objection.

**The Chairman:** Well, you know the Income Tax Department is very resourceful in getting information.

**Senator Smith (Colchester):** There is no doubt about that.

[Traduction]

**M. Coulombe:** On pourrait peut-être envisager le problème sous l'angle des circonstances qui ont amené la présentation de l'amendement. La difficulté provient peut-être de ce que l'on attribue à l'amendement des conséquences beaucoup plus importantes qu'il n'en aura en réalité. Malgré tout le respect que je dois à l'honorable sénateur, je ne suis pas d'accord quant à l'implication de pénalisation. Il s'agit simplement de la retenue d'un impôt qui, de toute façon, doit être payé et il en a toujours été ainsi. Nous effectuons simplement une retenue au moment où la personne encaisse les intérêts, au lieu d'attendre que cette personne fasse une déclaration à cet égard à la fin de l'année.

Si je puis me permettre, monsieur le président, de revenir à la question que vous avez soulevée, je dirais que le problème se pose lorsqu'une personne entre dans une banque pour y encaisser par exemple ce genre d'obligation ou de titre . . .

**Le président:** Ou des coupons.

**M. Coulombe:** Ou un coupon, dans les circonstances définies au paragraphe (1) de l'article 234 de la Loi de l'impôt sur le revenu, circonstances qui sont plutôt restreintes, si cette personne, dis-je, n'inscrit pas elle-même son numéro d'assurance sociale sur le document, nous ne le connaissons pas. Elle peut donner un faux nom et, à la fin de l'année, ne pas déclarer les intérêts. Le fait que nous ayons le certificat de cette personne dans nos dossiers n'est d'aucune utilité à Revenue Canada, car nous ne savons pas que la transaction a été effectuée. Cet amendement a pour objet d'inciter les gens à nous indiquer leur numéro d'assurance sociale, ce qui constitue simplement pour nous un moyen supplémentaire de nous assurer que la personne en cause déclarera ce revenu à la fin de l'année, lorsqu'elle remplira son rapport d'impôt. Si la personne n'a pas de numéro sociale, un pourcentage s'élevant à 25% des paiements sera retenu aux fins de l'impôt. Ainsi, monsieur le président, nous espérons en quelque sorte inciter les gens à remplir leur déclaration d'impôt à la fin de l'année, car si la retenue de 25 p. cent est trop élevée, la personne aura droit à un remboursement et cela prouve bien qu'il n'est pas question de pénalisation mais bien d'une simple retenue.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Déterminer ce qu'est on n'est pas une pénalité, est sujet à discussion mais en lisant cet article, je me rends compte que s'il n'inscrit pas son numéro d'assurance sociale il se produit quelque chose qui autrement ne se produirait pas, donnez-lui le nom que vous le voudrez.

**Le président:** S'il n'inscrit pas son numéro d'assurance sociale on retient une taxe.

**Le sénateur Smith (Colchester):** La pénalité c'est d'imposer au contribuable un désagrément qui ne se produirait pas s'il fournissait son numéro d'assurance sociale. Je maintiens qu'il s'agit d'un usage abusif de ce numéro. Mon objection, c'est que ce numéro ne devait jamais servir aux agents du fisc pour jouer aux détectives.

**Le président:** Vous savez, le ministère du Revenu national sait très bien comment s'y prendre pour obtenir des renseignements.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je n'en doute pas.

[Text]

**The Chairman:** Surely there must be some simpler way. If I have bonds issued in bearer form, and I take the coupons that are due and deposit them in an account in my name, without indicating my social security number, do you mean I should write on the coupons my social security number, or will the bank have a form which you will prescribe and which they must have? Who is going to withhold—the bank?

**Mr. Coulombe:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** And the bank will simply say, "No social security number; we have to withhold."?

**Senator Smith (Colchester):** No ticked, no served.

**Mr. Poissant:** How do you account for the right—it says "does not contain a social insurance number assigned to the individual". Would you hold the bank or the payor responsible if you were to have a wrong number?

**Mr. Coulombe:** I must confess Mr. Chairman, that this is a question of administration. However, I might say that under the rules governing the administration of the act it is indeed the duty of the withholding agent to ensure the proper withholding of tax that is due under the act. If it does not through what I would call a bona fide mistake—say a typographical error in the number—it is my impression that Revenue Canada—again I am venturing into administration—would not wish to sue the bank for the payment, bearing in the mind the seriousness with which our banks operate and the reasonableness with which Revenue Canada administers these provisions.

**The Chairman:** I understood you to say the purpose of requiring the social security number is so that you may know whether there must be a withholding tax or not.

**Mr. Coulombe:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** If the social security number is not given, then how does the department ascertain that there should have been withholding tax. Is it merely because the number does not appear?

**Mr. Coulombe:** Mr. Chairman, I think I would want to tackle this question perhaps a little differently. On the basis that we are well aware that even the introduction of this amendment will not cure all of the problems of collection of tax on this type of payment we think that this is a step towards better enforcement of our Income Tax Act, as I think we have been directed by both the honourable senators and members of the other place to do in recent years—to ensure better enforcement and collection of our taxes. I would suggest to you, Mr. Chairman, if a number is not put on and if the person does not report the income at the end of the year, we unfortunately will not know, and the amendment will not have served its purpose. If a person wilfully gives a wrong number or by mistake a wrong number is inscribed, and there is therefore, no withholding of tax at the time of the payment, and then the person wilfully fails to file a return and declare the income, we are no better off. If we have a wrong number, then we cannot trace the person and try to collect the tax. This obviously is a built-in weakness of the system, and unless we could have a

[Traduction]

**Le président:** Il existe certainement une façon plus simple. Si j'ai des bons émis en coupons au porteur et que je prends les coupons échus et les dépose à un compte à mon nom, sans signaler mon numéro d'assurance sociale, faudra-t-il que je l'inscrive sur les coupons, ou la banque disposera-t-elle d'un formulaire prescrit et qu'elle devra avoir? Qui va faire la retenue, la banque?

**M. Coulombe:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Et la banque dira alors simplement: «Pas de numéro d'assurance sociale, alors je dois retenir.»

**Le sénateur Smith (Colchester):** Pas de billet, pas de service.

**M. Poissant:** Que faites-vous compte du droit—il est dit «ne porte pas le numéro d'assurance sociale attribué au particulier»? Tiendrez-vous la banque ou le payeur responsable, si c'est un mauvais numéro?

**M. Coulombe:** J'avoue, monsieur le président, qu'il s'agit là d'un problème administratif. Je puis affirmer cependant qu'en vertu des règles d'administration du bill, il incombe en effet au mandataire qui fait la retenue de prélever la taxe adéquate de retenue due conformément à la loi. S'il ne le fait par suite d'une faute commise de bonne foi (par exemple une erreur de typographie dans le numéro) j'ai l'impression que Revenu Canada (et je m'aventure de nouveau sur un terrain purement administratif) ne souhaiterait pas poursuivre la banque afin d'obtenir le paiement, compte tenu de l'honnêteté de nos banques et de l'équité avec laquelle Revenu Canada applique ces dispositions.

**Le président:** Vous n'exigez le numéro d'assurance sociale, si je vous ai bien compris, qu'afin de savoir s'il faut ou non qu'il y ait une retenue fiscale.

**M. Coulombe:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** A défaut du numéro d'assurance sociale, comment le ministère établit-il qu'il aurait dû y avoir une retenue fiscale? Est-ce seulement parce que le numéro manque?

**M. Coulombe:** J'aimerais aborder cette question sous un angle un peu différent, monsieur le président. Tout en sachant fort bien que même cette modification ne règlera pas tous les problèmes entourant la perception fiscale sur ce genre de paiements, nous y voyons une façon de mieux appliquer notre Loi de l'impôt sur le revenu, comme nous l'ont suggéré, depuis quelques années, aussi bien les honorables sénateurs que les députés de l'autre endroit, (pour assurer un plus grand respect de la loi et une meilleure perception de nos impôts). Je vous répondrais donc, monsieur le président, que si le contribuable n'inscrit pas son numéro et ne déclare pas ce revenu à la fin de l'année, nous ne le saurons malheureusement pas et la modification aura été inutile. Je le regrette, mais c'est ainsi. Malheureusement si quelqu'un donne sciemment un mauvais numéro, ou inscrit un mauvais numéro par erreur, il n'y a pas de retenue fiscale au moment du paiement et si cette personne omet sciemment de déclarer ce revenu, nous nous retrouvons Gros-Jean comme devant. Si nous avons un mauvais numéro, nous ne pouvons pas retracer la personne pour percevoir



[Text]

means of ensuring that everybody will give us the right number—perhaps the banks will make sure that the right card is shown at the time of inscribing the number, rather than a person going by memory and saying his number is 2275024 or something like that. Presumably, the bank would normally require the card.

**The Chairman:** It seems to me that what you are really trying to do is get the person who is presenting the coupons to do the work that you otherwise might have to do. Your are imposing a penalty.

**Mr. Coulombe:** Mr. Chairman, again I can only express the fact that the penalty, if there is one, is only in terms of the timing of the payment of the tax. The tax is due in any event. We are levying a tax. The only difference, the only penalty aspect, Mr. Chairman, is in the fact that we are asking for payment of part of that tax at the time of encashing the coupon, as opposed to waiting.

**The Chairman:** Let us assume that at that time he is not entitled to be subjected to withholding tax, but here you make him subject to withholding tax because he does not display the social security number.

**Mr. Coulombe:** Mr. Chairman, as I understand our system, every person resident in Canada—and this applies only to resident persons—is subject to tax in Canada, so we are not imposing a new obligation. It is the timing.

**The Chairman:** I did not say it was a new obligation. What I said was that a person who is not subject to withholding tax on this particular matter is being made subject to withholding tax.

**Mr. Coulombe:** That is correct, Mr. Chairman. This is an extension of withholding tax.

**The Chairman:** The law says that he is not subject to withholding tax, but you say, "If you do not write that social security number on there, tax is going to be withheld." If the cashing authority does not withhold, you will go after the cashing authority and demand that it pays the withholding tax. What is the penalty? Double the withholding tax?

**Mr. Coulombe:** I suggest to you, Mr. Chairman, that we are not making the withholding requirement. The law is now requiring the withholding in certain circumstances, as it does in other circumstances.

**The Chairman:** You are adding another circumstance?

**Mr. Coulombe:** That is correct. The law will provide for another circumstances where withholding will be required.

**The Chairman:** We will have a look at it, Senator Smith. You have some idea of our thinking, Mr. Coulombe.

**Mr. Coulombe:** I am afraid I do, sir.

**The Chairman:** I do not think there are any other questions that members of the committee have. Do not forget that tomorrow morning we start in on Bill C-16 at 10 o'clock.

The committee adjourned.

[Traduction]

l'impôt. Il s'agit là, bien entendu d'une faiblesse inhérente à notre système et, à moins d'avoir une façon de garantir l'exactitude du numéro donné par chaque personne... les banques pourraient exiger de voir la carte lors de l'inscription du numéro, plutôt que d'accepter un numéro donné de mémoire par exemple. En temps normal, la banque exigerait, je le suppose, de voir la carte.

**Le président:** A mon avis, vous semblez vouloir faire faire par la personne qui présente les coupons, le travail qui vous incomberait autrement. Ainsi, vous imposez une pénalité.

**M. Coulombe:** Monsieur le président, je le répète, cette pénalité, si c'en est une, se résume à une question de moment, soit le moment où l'impôt, qui doit être payé de toute façon, l'est effectivement. Nous percevons un impôt. La seule différence, ou le seul aspect qui ressemblerait à une pénalité, monsieur le président, est que nous demandons le paiement d'une partie de cet impôt à l'encaissement du coupon, plutôt que de le remettre à plus tard.

**Le président:** Supposons un instant qu'à ce moment-là une personne ait le droit de ne pas être assujettie à une retenue fiscale, vous l'y obligez quand même parce qu'elle ne donne pas son numéro d'assurance sociale.

**M. Coulombe:** Monsieur le président, le système tel que je le comprends, veut que toute personne habitant le Canada (et ceci ne vaut que pour les résidents) est assujettie à l'impôt du pays. Nous n'imposons donc aucune nouvelle obligation mais ne faisons qu'en modifier le moment de perception.

**Le président:** Je n'ai pas dit qu'il s'agissait d'une nouvelle obligation. J'ai seulement dit que vous soumettez à une retenue fiscale quelqu'un qui n'a pas à y être soumis.

**M. Coulombe:** C'est exact, monsieur le président. Il s'agit d'une extension de la retenue fiscale.

**Le président:** La loi affirme qu'il n'est pas assujetti à une retenue fiscale, mais s'il ne donne pas son numéro d'assurance sociale, l'impôt va être retenu. Si l'institution qui reçoit le coupon ne fait pas la retenue, vous la poursuivrez et lui demanderez de la payer. Quelle est la pénalité? Doubler la retenue fiscale?

**M. Coulombe:** Je peux vous dire, monsieur le président, que ce n'est pas nous qui avons posé l'exigence de la retenue. La loi requiert que la retenue soit faite en certaines circonstances, comme elle le fait pour d'autres circonstances.

**Le président:** Vous ajoutez une autre circonstance.

**M. Coulombe:** Oui, la loi prévoit une autre circonstance qui exigera la retenue.

**Le président:** Nous examinerons cela, sénateur Smith. Vous savez ce que nous en pensons, M. Coulombe.

**M. Coulombe:** Oui, en effet.

**Le président:** Je crois qu'aucun autre membre du Comité n'a de questions. N'oubliez pas que, demain matin, nous commençons l'étude du bill C-16 à 10 heures.

Le Comité suspend ses travaux.



















WITNESSES—TÉMOINS

*Department of Finance:*

Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch:

Marshall A. Cohen, Assistant Deputy Minister

International Tax Division:

R. A. Short, Director

G. Coulombe, Special Adviser

Corporations and Business Income Division:

W. R. Lawlor, Chief

*Ministère des finances:*

Direction de la politique fiscale et des relations  
fédérales-provinciales:

Marshall A. Cohen, sous-ministre adjoint

Division de l'impôt sur le revenu des sociétés internationales:

R. A. Short directeur

G. Coulombe, conseiller spécial

Division du revenu des corporations et des entreprises:

W. R. Lawlor, chef



Library  
1976



3  
Gouvernement  
Fédération

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, December 2, 1976

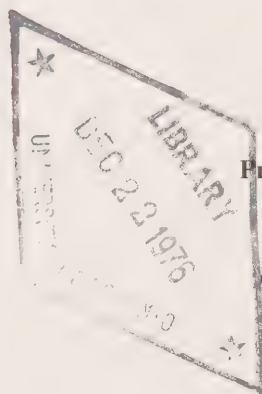
Le jeudi 2 décembre 1976

Issue No. 5

Fascicule n° 5

**First Proceedings on:**  
Subject-matter of Bill C-16  
"Borrowers and Depositors  
Protection Act"

**Premier fascicule concernant:**  
La teneur du Bill C-16  
«Loi sur la protection des  
emprunteurs et déposants»



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa West</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 16, 1976

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of the Bill C-16, intitled:  
“An Act to provide for the protection of borrowers and  
depositors, to regulate interest on judgment debts, to  
repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the  
Small Loans Act and to amend certain other statutes in  
consequence thereof”, in advance of the said Bill coming  
before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre 1976

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-16, intitulé: «Loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera nécessaire aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 2, 1976

(6)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-16, Borrowers and Depositors Protection Act

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Cook, Cottreau, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith and Walker. (13)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Buckwold, Desruisseaux, Hays and Molson. (4)

*In attendance:*

The following members of the advisory staff:

Mr. A. de Lotbinière Panet

Mr. Dawson H. Tilley

The Committee proceeded to the consideration of the subject-matter of Bill C-16, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 DÉCEMBRE 1976

(6)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures, pour étudier le sujet suivant:

La teneur du Bill C-16, «Loi sur la protection des emprunteurs et déposants»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Cook, Cottreau, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith et Walker. (13)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Buckwold, Desruisseaux, Hays et Molson. (4)

*Aussi présents:*

Les membres suivants du personnel consultatif:

M. A. de Lotbinière Panet

M. Dawson H. Tilley

Le Comité entreprend l'étude de l'objet du Bill C-16, avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 2, 1976

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10 a.m. to consider the subject matter of Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us this morning the subject matter of Bill C-16, and to take us through the bill we have Mr. Dawson H. Tilley, of Thorne Riddell & Co., Montreal.

We now have legal counsel, Mr. A. de Lotbinière Panet of Ottawa, but since I only negotiated the appointment this morning, he will not be available at the outset. He will look in on the committee later on this morning and will go to work right away. I think he has the qualifications that we like to get in a legal adviser.

Mr. Tilley is going to deal with the various clauses of the bill, and in that regard he is going to make use of some slides, which seems to be a more vivid and realistic way of conveying some of the information than simply reciting what the bill says. I have had an opportunity to look at the bill and I can tell you that you will find some very interesting things in it. I will not anticipate your own conclusions by developing the idea further than that at this time. I will now turn the meeting over to Mr. Tilley.

**Mr. Dawson H. Tilley, C.A., Adviser to the Committee:** Honourable senators, it is my pleasure to take you through Bill C-16. As your chairman has already said, it will be an educational process, very much for me and, I hope, for you. It is an interesting bill, but it is not a lengthy bill. On reading it, it does not appear to be complex, but regarding its application I can assure you I have found many complexities in it, and I think you will be interested in seeing just what those are.

My professional field is accounting. The bill itself does not get into the intricacies of accounting, but its effects will no doubt affect the accounting field. I intend this morning to go through with you a point sheet, which has been distributed to you. There is not a great deal of information available on Bill C-16 at this point in time. Most of the information that I have read and have had put to me has been picked up from the Department of Consumer Affairs, background information prior to the release of the bill, the minister's remarks in introducing the bill in the House of Commons and, of course, a reading of the bill itself. I have talked with a representative of one of the firms that will be part of an association brief, and I suspect there will be the opportunity to talk to many more.

The bill, in its construction, does not lend itself to a point-by-point or clause-by-clause review. For that reason, I have tried to break it down into: the need for the legislation;

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 2 décembre 1976

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier la teneur du bill C-16, Loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous devons, ce matin, étudier la teneur du bill C-16, avec l'aide de M. Dawson H. Tilley de la Société Thorne Riddell & Cie, de Montréal.

Nous serons aussi aidés d'un conseiller juridique, M. A. de Lotbinière Panet d'Ottawa, mais, comme je n'ai pris rendez-vous que ce matin, il ne pourra se joindre à nous dès le début de notre étude. Il viendra un peu plus tard et se mettra alors tout de suite au travail. Je pense qu'il possède les qualifications que nous aimons voir chez un conseiller juridique.

M. Tilley va traiter des divers articles du bill, à l'aide de diapositives, pour nous communiquer les renseignements d'une façon plus vivante et réelle que ne le serait une simple lecture des articles du bill. J'ai eu l'occasion de l'examiner et je puis vous assurer que vous y trouverez des idées fort intéressantes. Pour l'instant, je ne devancerai pas vos propres conclusions en m'étendant plus longuement sur le sujet. Je remets maintenant la réunion entre les mains de M. Tilley.

**M. Dawson H. Tilley, C.A., conseiller du comité:** Honorables sénateurs, je vais avoir le plaisir de vous expliquer le bill C-16. Comme le président l'a déjà expliqué, il s'agit pour moi d'une entreprise pleine d'enseignements et j'espère qu'il en sera de même pour vous. Ce bill est plein d'intérêt, sans être long. À la lecture, il n'apparaît pas très compliqué, mais je vous assure que, d'après ce que j'ai trouvé, son application sera, elle, très complexe et vous aimeriez savoir, je pense, pourquoi elle le sera.

Je suis comptable par profession. Le bill lui-même n'entre pas dans les dédales de la comptabilité, mais il aura certainement des répercussions dans ce domaine. Ce matin, j'ai l'intention de parcourir avec vous les points inscrits sur une feuille que l'on vous a distribuée. À l'heure actuelle, il n'existe pas beaucoup de renseignements au sujet du bill C-16. Presque tout ce que j'ai lu et que j'ai pu obtenir à son sujet provient du ministère de la Consommation et des Corporations, d'études préliminaires faites avant la publication du bill, des remarques du ministre lors de son introduction à la Chambre des communes et, bien entendu, une lecture du bill lui-même. Je me suis entretenu avec le représentant d'une des sociétés qui a contribué au mémoire d'une association, et j'imagine que j'aurai l'occasion de parler à beaucoup d'autres personnes.

La structure du bill ne permet pas une étude point par point ou article par article. C'est pourquoi j'ai essayé d'en distribuer la matière en examinant d'abord la mesure législative, puis les



## [Text]

procedure of implementation; objectives and scope; the main features of the bill; and some of the problem areas, as I see them and as others see them to this point, although there are undoubtedly others which will come out during the course of the hearings on the bill itself and in which case we can review them at that time.

The bill is broken down into three main sections, which are: lending transactions; the effect on depositors; and administration. There are, of course, also the inevitable regulations which do not accompany the bill and which will have a very great effect on the procedures to be followed by lenders and borrowers. There are many references in the bill to the regulations—I think something in excess of 25 or 27. They refer to forms to be prescribed by regulation, procedures to be prescribed by regulation. So it is difficult to get into the details without having those in front of us. The minister said in the House of Commons that they will come in due course, and we will have to wait for them.

The minister also said in his opening remarks that the bill is of very great importance; that it is a complex and novel approach, and it is one that promises to be of considerable importance and advance in the social legislation to date, and that the legislation is long overdue. To give you some brief statistics in opening, in 1948 consumer debt in this country amounted to approximately \$835 million; by 1967, it had grown to \$8.6 billion; and in 1975 it reached \$24 billion. I think you can see the tremendous increase in that debt over the period of 20-odd years, and the practices that have evolved through the increase in that debt have required some regulation.

In looking at the material which you have in front of you and which is now projected on the screen, as I go through this material I will try to refer you to the appropriate clause of the bill, particularly when I am discussing what I have set out here as being the main features of the bill.

The need for the legislation has been set forth because of the credit and indebtedness concerns of Canadian consumers, evidenced by the very substantial increase in the amount of outstanding indebtedness at this point in time. It is compounded by a lack of accurate and really complete information relating to the overall extension and use of credit. One statute in this area that is in place presently, of course, is the Interest Act, which is the main instrument which the government now uses for the regulation of interest; but, as you can see, it has not been amended since 1917. It was a consolidation of some pre-Confederation statutes—Upper Canada, 1811; Lower Canada, 1777—and is very much out of date, in addition to being inadequate to deal with the economic conditions of today, although, strangely enough, it does mention an interest rate of 6 per cent, which carried forth for many, many years. Another instrument in this area is the Small Loans Act, which was adopted in 1939. It, of course, only covers loans up to a value of \$1,500, and it is also out of date. It is rather rigid in its application, and this rigidity has permitted some of the situations that are in effect today and which the government is trying to cure through the passage of Bill C-16. The Pawnbrokers Act, adopted in 1906, consists of two pieces of paper. It is simply out of date and not used and not in tune with the social conditions of today.

## [Traduction]

procédures en vue de l'application, les objectifs et la portée du bill et ses caractéristiques principales, enfin quelques aspects qui, à l'heure actuelle, me paraissent problématiques, à moi ainsi qu'à d'autres personnes, bien que d'autres aspects difficiles surgiront certainement au cours des audiences, et dans ce cas nous pourrons les examiner à ce moment-là.

Le bill est divisé en trois très grandes parties, et considère d'abord les prêts, puis les répercussions sur les déposants, enfin l'application de la loi. Nous aurons aussi, bien sûr, les inévitables règlements qui ne font pas partie du bill et qui auront une grande influence sur les procédures que devront suivre créanciers et emprunteurs. Le bill comprend de nombreuses références aux règlements, environ 25 à 27, me semble-t-il. Ces renvois font allusion à des formulaires et à des procédures qui seront prescrites dans le règlement. Il est donc difficile d'entrer dans les détails si nous ne les avons pas à notre disposition. Le Ministre a déclaré à la Chambre des communes qu'ils nous parviendront en temps opportun et nous devons les attendre.

Le Ministre a également déclaré dans ses remarques préliminaires que le projet de loi a une très grande importance; qu'il s'agit d'une façon d'aborder le problème complexe et nouvelle, qui promet d'avoir une importance considérable et de marquer un progrès dans les lois sociales actuelles, qui ont depuis longtemps du retard. Pour vous donner quelques brèves statistiques, en 1948, la dette de consommation s'élevait dans ce pays à environ \$835 millions. En 1967, elle était de \$8.6 milliards et, en 1975, elle atteignait \$24 milliards. Vous pouvez voir la formidable augmentation de cette dette, sur une période de 20 ans, et les pratiques qui ont découlé de cette augmentation de la dette ont exigé une certaine réglementation.

Tout en étudiant les renseignements qui sont projetés sur l'écran devant vous, je vais essayer de vous renvoyer à l'article pertinent du projet de loi, surtout lorsque j'en discute l'aspect que je juge le plus important.

Cette loi est nécessaire à cause des consommateurs canadiens qui s'inquiètent des conditions de crédit et de leurs dettes, témoin: la très appréciable augmentation des dettes aujourd'hui en souffrance. Cette situation se double d'un manque de renseignements précis et vraiment complets sur l'augmentation du crédit et son utilisation. Une loi qui régit actuellement ce secteur, est, bien entendu, la Loi sur l'intérêt, qui est l'instrument principal que le gouvernement utilise pour réglementer l'intérêt; mais, comme vous pouvez le voir, elle n'a pas été modifiée depuis 1917. C'était une fusion de quelques lois antérieures à la Confédération—Haut Canada en 1811; Bas Canada en 1777—et elle est extrêmement désuète, en plus d'être insuffisante pour régir les conditions économiques actuelles, bien que, assez étrangement, elle fasse mention d'un taux d'intérêt de 6 p. 100 qui a été conservé durant des années et des années. Un autre instrument dans ce domaine est la Loi sur les petits prêts qui a été adoptée en 1939. Bien entendu, elle ne couvre les frais que jusqu'à concurrence de \$1,500 et elle est également désuète. Elle est plutôt rigide d'application et cette rigidité nous a valu certaines situations qui existent aujourd'hui et auxquelles le gouvernement cherche à remédier par l'adoption du projet de loi C-16. La Loi sur les prêteurs sur gages, qui a été adoptée en 1906, se compose de deux docu-

[Text]

**The Chairman:** And I take it it is not identifiable in Bill C-16?

**Mr. Tilley:** Not that I have been able to determine, Mr. Chairman. Interest rates, through the BNA Act, are entirely within the federal jurisdiction, and in recent years, because of this very large increase in credit, the provinces have enacted legislation to cover certain specific situations, such as the mortgage area and other fields of consumer credit, and this legislation, combined with what is in place today at the federal level, has created a patchwork coverage. In addition, the largest lenders in the consumer area, the banks, are not covered by any of the provincial legislation. So, the attempt, through Bill C-16, is to bring all interest into one act, and I think you will see, as we go through the bill, what the effect of that will be.

One of the other major problems is that there is an inadequate and difficult-to-understand amount of information put forward by all of the organizations operating in the lending area, and it is said that some of it is misleading. It is due to this lack of standardization in the way the cost of borrowing and returns on savings are calculated and expressed, particularly in the case of mortgages, that has led the government to try to develop a standard form or a standard procedure to arrive at loan costs.

One of the other consumer problems in the market today is that remedies against inadequacies and inappropriateness of agreements are virtually unavailable, and to the extent that they are available they are at the risk of or must be undertaken in virtually all cases by the borrowers. It is the view of the government that even though there are no adequate criminal sanctions to avoid such things as loansharking, excessive discounts on income tax returns, which I am sure you have all seen—and they will start to appear around the first of February and go through until the end of April—these things should be covered. If one were to work out the discounts on an annualized basis, one would realize that the interest rate is not only exorbitant but is in fact astronomical. Notwithstanding that, many of the people who use such facilities have no other alternative.

Other countries have brought into being in recent years legislation somewhat similar to what is being proposed here in an attempt to eliminate artificial distinctions and to give credit a rather simple, universal definition.

In summarizing the need for this legislation, there are three main points, which are: credit and indebtedness is of concern to Canadian consumers; the varied effectiveness of the provincial legislation in this field; and the fact that loansharking is

[Traduction]

ments. Elle est simplement périmée, n'est pas utilisée, et n'est pas à la hauteur des conditions sociales actuelles.

**Le président:** Et je considère qu'elle n'est pas identifiable dans le projet de loi C-16?

**M. Tilley:** Je n'ai pas été en mesure de le déterminer, monsieur le président. En vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, les taux d'intérêts relèvent entièrement de la compétence fédérale et, au cours des dernières années, par suite de cette très forte augmentation du crédit, les provinces ont promulgué des lois pour régir certains secteurs, comme celui des hypothèques, et d'autres branches de crédit au consommateur, et cette loi, combinée à celle qui existe aujourd'hui au niveau fédéral, a créé une couverture composée d'éléments disparates. En outre, les plus gros prêteurs dans le secteur de la consommation, les banques, ne sont régies par aucune loi provinciale. Le projet de loi C-16 essaye donc d'assujettir tous les intérêts à une seule loi et j'espère que vous constaterez, au fur et à mesure de la progression du projet de loi, quels sont les résultats obtenus.

Un autre problème important, c'est qu'il existe une certaine quantité de renseignements, insuffisants et difficiles à comprendre, qui sont donnés par tous les organismes qui opèrent dans le secteur du crédit, et dont certains induisent en erreur. C'est ce manque de normalisation dans la façon dont sont calculés et exprimés les frais relatifs aux emprunts et aux intérêts de l'épargne, en particulier dans le cas des hypothèques, qui a amené le gouvernement à essayer de mettre au point une formule ou une méthode normalisée en ce qui concerne le coût des prêts.

Un autre problème qui se pose pour le consommateur au regard du marché actuel réside dans le fait qu'il n'existe pratiquement aucun recours contre les imperfections et dispositions inappropriées des contrats; et lorsque de tels recours existent, ils présentent presque toujours des risques pour l'emprunteur et la responsabilité d'entreprendre une action quelconque lui incombe dans pratiquement tous les cas. Le gouvernement est d'avis que même s'il n'y a pas de sanction criminelle suffisante pour interdire des pratiques telles le prêt usuraire ou pour mettre fin aux activités des escompteurs de remboursements d'impôt sur le revenu... en ce qui concerne ce dernier point, je suis persuadé que vous avez déjà tous été témoins de faits semblables, et l'on voit cette pratique apparaître au cours de la première semaine de février pour se poursuivre jusqu'à la fin d'avril... je disais donc que ces éléments devraient être visés eux aussi. Si l'on calculait ces taux d'intérêt sur une base annuelle, on constaterait à quel point ils sont non seulement exorbitants mais en fait astronomiques. Néanmoins, pour un grand nombre de ceux qui ont recours à ce système, il n'y a pas d'autre solution.

Au cours des dernières années, d'autres pays ont élaboré des lois assez semblables à celle que nous proposons maintenant ici, en vue de supprimer les distinctions artificielles et de définir le crédit d'une façon simple et universelle.

Pour résumer à quel point cette loi est essentielle, il suffit de mentionner trois raisons principales: le crédit et l'endettement préoccupent les consommateurs canadiens; l'efficacité variable des lois provinciales dans ce domaine et enfin le fait que la



[Text]

said to be widespread in Canada. If you asked me for a precise definition of loansharking, I could not give it to you. I can only quote the background information which was released with the bill.

There is certainly a demand for high minimum standards of protection for the consumer. Credit principles should be standardized and should be uniform from province to province, and they should be, of course, national in scope. The remedies to the borrowers today are extremely restricted. On the other hand, the remedies to the lenders are quite extensive.

Banking institutions, which provide a major part of consumer credit, are subject only to federal jurisdiction, while many of the other companies operating in this area are subject to various pieces of provincial legislation. I might also say that, moving from province to province, the legislation in the same area is not consistent.

In the procedure I have just indicated you will see that there will be three acts repealed, and the provisions of Bill C-16, the Borrowers and Depositors Protection Act, will be applied after passage of the bill.

**Senator Cook:** You said that the consumer credit was now \$24 billion.

**Mr. Tilley:** Yes.

**Senator Cook:** I assume that the loansharking amounts would not be included in that \$24 billion. I was going to ask whether you had any idea as to how much of the volume of that \$24 billion, if any, would be loansharking.

**Mr. Tilley:** I would have to suspect that some of it is not, because there is no definition that I am aware of of what is considered to be loansharking. It is possible that some of the organizations reporting on some formal or informal basis could be included in that \$24 billion, but I suspect it is debt which is not included in any way, shape or form in there.

**The Chairman:** Is the scheme of the bill not that loansharking may be restricted by reason of the requirements of this bill with respect to the information as to what is the total amount of interest charged including all other charges, and that the publicity attaching to that will be effective in checking a lot of the loansharking?

**Mr. Tilley:** Yes, sir. The one thing I would add to that has to do with the remedies now provided to the borrower to proceed to a court, if he has reason to believe that the rate of interest which he is paying is either an unwarranted rate or is what is called in the publicity a "criminal rate". There is no definition in the bill, as you would expect, of what is going to be considered a "criminal rate".

**The Chairman:** We do have in Ontario, as Ontario lawyers here know, an Unconscionable Transactions Act, which has been used at various times where it might have some effect so far as loansharking is concerned.

[Traduction]

pratique du prêt usuraire est courante au Canada. Je ne pourrais vous fournir une définition précise de ce qu'est un prêt usuraire, même si vous me le demandiez. Je ne peux que citer les documents de référence qui ont été publiés en même temps que le bill.

Il est certain que des normes de protection minimales très élevées sont nécessaires pour le consommateur. Les principes de crédit doivent être normalisés et uniformisés dans l'ensemble des provinces; ils doivent aussi bien sûr avoir une portée nationale. A l'heure actuelle, le recours des emprunteurs est très limité; d'autre part, celui des prêteurs est très étendu.

Les institutions bancaires qui fournissent une grande partie du crédit à la consommation ne sont assujetties qu'à la juridiction fédérale, tandis que beaucoup d'autres sociétés qui exploitent ce secteur sont soumises à diverses lois provinciales. Je pourrais également ajouter que lorsque l'on passe d'une province à une autre, on constate des différences dans les lois même si le problème en cause est le même.

Avec la procédure dont je viens de vous parler, vous verrez que trois lois seront abrogées et les dispositions du bill C-16, Loi sur la protection des emprunteurs et déposants, seront mises en vigueur après l'adoption du bill.

**Le sénateur Cook:** Vous avez dit que le crédit à la consommation se chiffrait actuellement à \$24 milliards de dollars.

**M. Tilley:** En effet.

**Le sénateur Cook:** Je suppose que l'argent obtenu grâce aux prêts usuraires n'est pas inclus dans ce montant. J'allais vous demander si vous aviez une idée quelconque de la proportion de ces \$24 milliards attribuables aux prêts usuraires.

**M. Tilley:** J'aurais tendance à croire qu'une partie de cet argent n'est pas incluse, car il n'existe pas à ma connaissance de définition de ce qu'est un prêt usuraire. Il est possible que les revenus de certaines des organisations qui ont présenté des rapports sous forme officielle ou non officielle soient inclus dans ces \$24 milliards, mais je soupçonne que les dettes de cette nature n'aient pu en aucune façon être intégrées à ce total.

**Le président:** Ne prévoit-on pas grâce au bill pouvoir restreindre la pratique du prêt usuraire en raison des exigences que le bill imposera quant aux renseignements à fournir sur le montant total de l'intérêt prélevé, y compris tout autre frais, et n'espère-t-on pas que la publicité entourant ces faits contribuera, de façon efficace à contrer une bonne partie de ces prêts usuraires?

**M. Tilley:** Oui, monsieur. La seconde chose que j'aimerais ajouter concerne le recours dont peut actuellement se prévaloir l'emprunteur qui peut aller devant un tribunal, si certaines raisons le portent à croire qu le taux d'intérêt qu'il paie est un taux injustifié ou encore ce que la publicité qualifie de «taux criminel». Il n'y a pas de définition dans le bill, comme on s'y attendrait, de ce que sera un «taux criminel».

**Le président:** Nous avons en Ontario, comme les avocats ontariens le savent, une loi sur les transactions abusives et qui a servi à différentes époques dans les cas de prêts usuraires.



[Text]

**Senator Flynn:** There is provision in the Civil Code of Quebec allowing the rate of interest to be lowered if it is found to be excessive.

**The Chairman:** And what is "excessive"?

**Senator Flynn:** Taking all the circumstances of the loan into account. It has been used.

**The Chairman:** That sounds something like the Unconscionable Transactions Act.

**Senator Flynn:** Of course, it is not used so often in cases of loansharking, because it is easier to use the legislation when there is a document such as a mortgage available.

**Mr. Tilley:** I might also say in that regard, Mr. Chairman, that the bill provides for remedies where unusual methods are followed to try to collect loans or principal payments, such as harassment, coercion, threats, and that kind of thing.

**The Chairman:** Of course, the Criminal Code is there to deal with situations like that. Unless there is such fear in the minds of the borrowers that they would not complain.

**Mr. Tilley:** Then, honourable senators, moving on to the objectives and scope of the bill, I have set them out on a transparency. I will just go through them first. The first one is to protect borrowers against excessive interest rates, but the overall objective of the bill is really to inform and protect, and I think you will see the protection provisions that are built in as we go through the main features.

There is at this point in time a vast amount of information that confronts all prospective borrowers. Much of it is irrelevant to the point at issue. To some extent there is what is called information overload, and the government is trying to respond by establishing basic, consistent, uniform rules to facilitate decision-making on the part of the borrowers.

The objective, then, is to increase and to improve the flow of relevant credit-related information to eliminate unnecessary complexities in the credit field by eliminating such things as artificial distinctions used by lenders who differentiate between what is essentially the same product, but differentiate between borrowing directly and indirectly.

It covers various types of charges, and these charges, which include costs and fees, will all be expressed as a single credit charge rate on an annualized basis.

I may say that the method of calculation of these annualized charge rates will be similar, if not identical, for arriving at a rate in terms of a borrowing and a rate in terms of a lending. That is to say the method of computation of the interest rate will be the same to depositors when they are investigating the rate applicable to making a deposit in a particular institution as it will be for any loan they need to investigate. So that should eliminate some of the confusion in their minds.

It is hoped that the increased and improved disclosure and standardization of the notion of credit will reduce the inci-

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Le Code civil du Québec permet qu'un taux d'intérêt soit diminué s'il est prouvé qu'il est excessif.

**Le président:** Et comment définit-on «excessif»?

**Le sénateur Flynn:** En tenant compte de toutes les conditions du prêt. Cela s'est déjà fait.

**Le président:** Cela ressemble un peu à la loi sur les transactions abusives.

**Le sénateur Flynn:** Évidemment, cette disposition n'est pas utilisée très souvent dans les cas de prêt usuraire parce qu'il est plus facile d'utiliser une loi lorsqu'il y a un document à l'appui comme une hypothèque, par exemple.

**M. Tilley:** J'ajouterai aussi à cet égard, monsieur le président, que le bill prévoit des mesures lorsque des méthodes inhabituelles, comme la persécution, la coercition, les menaces et autres choses du genre sont employées pour essayer de récupérer des prêts ou des paiements de principal.

**Le président:** Évidemment, le Code criminel sert à prévoir des situations comme celle-là. A moins que les emprunteurs aient trop peur pour se plaindre.

**M. Tilley:** Alors, honorables sénateurs, pour passer à l'étude des objectifs et de la portée du bill, je les ai inscrits sur une diapositive. Je ne ferai que les nommer d'abord. Le premier objectif est la protection des emprunteurs contre des taux d'intérêt excessifs, mais le but général du bill est réellement d'informer et de protéger. Nous étudierons les dispositions de protection quand nous verrons les principales caractéristiques du bill.

Les emprunteurs éventuels se trouvent en présence, en ce moment, d'une grande quantité de renseignements. Une grande partie de ces derniers ne sont pas pertinents. Il y a, dans une certaine mesure, ce qu'on appelle un surcroît de renseignements et le gouvernement essaie de pallier à cet inconvénient en établissant des règles fondamentales, logiques et uniformes qui faciliteront la prise de décision des emprunteurs.

L'objectif, alors, est d'accroître et d'améliorer l'afflux de renseignements sur le crédit afin de supprimer les complexités inutiles dans ce domaine en retirant des choses comme les distinctions artificielles utilisées par les prêteurs qui établissent des différences entre des prêts qui sont essentiellement les mêmes, mais dont l'emprunt est direct ou indirect.

Ceci comprend différents types de frais, et ceux-ci, dont les frais et honoraires, seront tous exprimés sous forme d'un seul taux de frais de crédit, taux qui sera revu chaque année.

Je puis dire que la méthode de calcul de ces taux de frais, revus annuellement, sera semblable, sinon identique, au calcul du taux d'emprunt et de prêt. La méthode d'estimation du taux d'intérêt sera donc la même pour les déposants lorsqu'ils cherchent le taux applicable à un dépôt dans une certaine institution, et il en ira de même pour tout prêt sur lequel ils doivent se renseigner. Ceci devrait donc supprimer une partie de la confusion à ce sujet.

On espère que la divulgation de renseignements et la normalisation accrue et améliorée de la notion de crédit réduira la

[Text]

dence of excessive charge rates. There are two methods used. First, there is the introduction of what is called, as I mentioned a few moments ago, the unwarranted rate concept, which will require lenders to justify the rates and the basic risk characteristics that they have used in arriving at these rates, which applies in this particular situation.

**The Chairman:** Justify it where? In a prosecution?

**Mr. Tilley:** Possibly, yes.

**The Chairman:** Instigated by?

**Mr. Tilley:** Possibly by the borrower.

**The Chairman:** By the borrower. Are you dealing at this stage with the very enlarged definition of what is a credit charge?

**Mr. Tilley:** No, Mr. Chairman. I will deal with that when I get to the main features of the bill.

**The Chairman:** All right.

**Mr. Tilley:** The second point is again the maximum credit rate provisions that, in the publicity surrounding this bill, has been called a rate which can be designated as "the criminal rate". In publicity distributed by the Consumer Affairs Department it is said that income tax discounters, and so-called loan sharks, are now charging effective annual rates which vary from 300 per cent to 2,000 per cent. The designated criminal rate will be substantially lower than these rates. I am not sure what that means; whether it means substantially lower than the top, the bottom or the average. That requires some further identification.

A further objective of the bill is to rationalize the current federal legislation, and that is related to the procedure that they are following.

Another item stated as an objective is the creation of what they call a national data base. This is basically to provide information for further research in the area, and I am really not sure what that means at this point.

**Senator Walker:** It is hardly worth bringing it up if you don't know. Where are you, by the way? What page and what item?

**Mr. Tilley:** I will put up the next transparency, senator.

**Senator Walker:** I presume we can follow from our memorandum here. But you are sauntering about and there is so much indefiniteness about it all that I wish you would keep us informed of the subheading you are at each time.

**Mr. Tilley:** Fine; I will do that.

**Senator Walker:** And could we hurry it up a bit, too?

**Mr. Tilley:** I am at item 4 on page 2, the main features.

**Senator Walker:** Thank you.

**Mr. Tilley:** Dealing with areas of application, this applies to all lenders and non-corporate borrowers. If you wish to note a

[Traduction]

fréquence des taux excessifs de frais. On utilise deux méthodes. Premièrement, l'introduction de ce qu'on appelle, comme je l'ai dit il y a quelques instants, le principe des taux excessifs, qui exigera des prêteurs qu'ils justifient les taux et les caractéristiques du risque sur lesquels ils se sont fondés pour déterminer les taux s'appliquant dans tel cas.

**Le président:** Où justifier ces taux? Dans des poursuites?

**M. Tilley:** Éventuellement, oui.

**Le président:** A l'instigation de qui?

**M. Tilley:** Éventuellement, l'emprunteur.

**Le président:** L'emprunteur. Parlez-vous à ce moment-là de la définition très large s'appliquant aux frais de crédit?

**M. Tilley:** Non, monsieur le président. J'en discuterai lorsque j'en viendrai aux caractéristiques principales de ce bill.

**Le président:** Très bien.

**M. Tilley:** La seconde question est à nouveau la disposition prévoyant un taux de crédit maximum dont on a beaucoup parlé dans la publicité sur ce bill et de ce qu'on pourrait appeler un «taux criminel». Dans les brochures publicitaires distribuées par le ministère de la Consommation et des Corporations, il est dit que les escompteurs de remboursements d'impôt et autres requins demandent actuellement des taux annuels qui varient entre 300 et 2,000 p. 100. Le taux criminel désigné sera beaucoup moins élevé que cela. Je ne suis pas certain ce que cela signifie: beaucoup moins élevé que le taux le plus élevé, le moins élevé ou une moyenne. Il faudra de plus amples recherches.

Un autre objectif du projet de loi consiste naturellement à rationaliser la Loi fédérale actuelle quant aux méthodes utilisées.

On cite également comme objectif, la création de ce qu'on appelle une base nationale de données. Il s'agit à la base de rassembler des renseignements qui permettront de poursuivre la recherche dans ce domaine et je ne suis pas très sûr de ce que cela veut dire.

**Le sénateur Walker:** Cela ne vaut vraiment la peine de s'y attarder si vous ne comprenez pas. A propos, où en êtes-vous? A quelle page et à quel article?

**M. Tilley:** Je vais passer à la prochaine diapositive, sénateur.

**Le sénateur Walker:** Je présume que nous pouvons suivre dans notre mémo. Mais vous sautez d'une question à une autre et comme il s'agit d'un sujet à caractère tellement indéfini, j'aimerais que vous nous en donniez chaque fois le sous-titre.

**M. Tilley:** D'accord, c'est ce que je ferai.

**Le sénateur Walker:** Ne pourrait-on pas aller un peu plus vite?

**M. Tilley:** J'en suis à l'article 4 de la page 2, les caractéristiques principales.

**Le sénateur Walker:** Je vous remercie.

**M. Tilley:** En ce qui concerne les champs d'applications, cela s'applique à tous les prêteurs et les emprunteurs autres



## [Text]

reference beside that, it is found in clause 2 of the bill. It also includes all depositors and all deposit-takers. It applies to all credit vehicles, consumer and personal loans, sales finance and vendor credit, credit cards and personal loans, revolving credit and various types of mortgages and loans, many of which do not fall within any of the legislation that is now in force.

Large corporate borrowers are, of course, excluded, and all depositors, deposit-takers and deposits in interest accounts are covered by the bill. Insofar as depositors are concerned, you might mark clause 19 of the bill, if you wish to refer to the wording.

**Senator Walker:** That is a pretty wide coverage. Is there anything left out there?

**Mr. Tilley:** I do not think so, sir.

**Senator Walker:** All right. Let us go to the next point.

**Mr. Tilley:** Credit charges to reflect full cost of loans. That is item 2.

All the charges are to be included in a single credit charge rate calculated uniformly by all lenders, in a method to be prescribed through the regulations which will follow the bill. Again reference to that is found in clause 2. It introduces what is now called a net principal sum concept; that is simply to identify the principal sum that the borrower has borrowed and to eliminate what has happened in the past, when the principal sum becomes unidentified because it is increased by loans, interest, penalties or other costs which the borrower agrees to undertake, such as insurance, registration costs, lawyers's costs.

**Senator Smith (Colchester):** Does this include a charge for the searching of title in a mortgage transaction?

**Mr. Tilley:** I believe so, yes. It is very wide. Perhaps I can give you examples of what it does include, reading from selected places in the bill. It includes:

- (a) interest, time-price differentials and any amount charged or payable under a discount, bonus, point or other system of charges,
- (b) where the lending transaction is an assignment or sale of a right to receive, at a time or times in the future, an amount or amounts in money or money's-worth, the amount by which the amount of the right, whether or not such amount is ascertained or ascertained on the day of the assignment or sale, exceeds the amount paid therefor,
- (c) service, transaction, activity and carrying charges,
- (d) loan fees, points, finder's fees and other similar commission or brokerage fees and charges,
- (e) fees and charges for appraisals, investigations and credit reports.

**Senator Smith (Colchester):** You have not come to searching title yet.

## [Traduction]

que des sociétés. Si vous voulez indiquer la référence, on en parle à l'article 2 du projet de loi. Cela comprend également tous les déposants et tous les dépositaires. Cela s'applique à tous les modes de crédit, les prêts à la consommation et les prêts personnels, le financement des ventes et le crédit d'apport, les cartes de crédit et les prêts personnels, le crédit rotatif et les divers types d'hypothèques et de prêts la plupart ne tombent sous le coup d'aucune loi en vigueur.

Les sociétés importantes emprunteuses sont naturellement, exclues et tous les déposants, les dépositaires et les dépôts dans les comptes à intérêts sont visés par le projet de loi. En ce qui concerne les déposants, vous pourriez indiquer l'article 19 du projet de loi, si vous désirez vous reporter au texte.

**Le sénateur Walker:** C'est très étendu. A-t-on oublié quelque chose?

**M. Tilley:** Je ne pense pas, Monsieur.

**Le sénateur Walker:** Très bien. Passons maintenant au point suivant.

**M. Tilley:** Les frais de crédit doivent représenter le coût total des prêts. Il s'agit de l'article 2.

Tous les frais doivent être inclus dans un taux unique de frais de crédit calculé de la même façon par tous les prêteurs, de la façon prescrite dans le règlement qui suivra le projet de loi. On parle également des frais à l'article 2. Ils sont à l'origine de ce que nous appelons maintenant le concept de principal net; il s'agit simplement d'identifier le principal emprunté et d'éliminer ce qui s'est passé auparavant lorsqu'on ne peut plus identifier le capital que les prêts, l'intérêt, les pénalités ou les autres coûts ont augmenté et que l'emprunteur accepte d'assumer, par exemple les frais d'assurance, d'enregistrement et d'avocat.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Les frais de recherche d'un titre lors d'une transaction hypothécaire sont-ils inclus?

**M. Tilley:** Je crois que oui. C'est très large. Je puis peut-être vous en donner des exemples en m'inspirant directement du projet de loi. Ces frais comprennent:

- a) les intérêts, écarts de prix dans le temps et autres sommes imputées ou payables à titre d'escompte, de prime, de point ou en vertu d'un autre régime de frais,
- b) dans les cas où le prêt prend la forme d'une cession du droit d'acquérir, à une ou plusieurs dates ultérieures, une ou plusieurs sommes d'argent ou des contreparties convertibles en argent, l'excédent de la valeur du droit, vérifiable ou non au moment de la cession, sur la somme versée en contrepartie,
- c) les frais d'administration, les frais de service, les frais de tenue de compte et les frais de compte sur marge,
- d) les redevances sur intérêt, points, honoraires de démarcheurs et autres commissions, honoraires et frais de courtage,
- e) les honoraires et frais d'expertise, d'enquête ou de rapport de solvabilité,

**Le sénateur Smith (Colchester):** Vous n'êtes pas encore arrivés à la question du relevé d'hypothèque.



## [Text]

**Senator Laird:** Nothing about lawyers.

**Mr. Tilley:** It goes on:

(h) any portion of a fee or charge imposed by any other person on the lender for purchasing or accepting the obligation of the borrower under the transaction that is charged against or paid or payable by the borrower, but does not include

(i) the principal amount secured . . .

(j) penalties and official fees and taxes imposed by law . . .

(k) any other charges or fees prescribed by the regulations for the purposes of this definition and the definition "net principal sum".

**Senator Laird:** I think that general wording there covers it.

**Senator Smith (Colchester):** Perhaps it does.

**Senator Walker:** It does not specifically say so.

**Senator Laird:** It does not say so, but the general wording would appear to take it in, because the normal practice is to charge the borrower a fee for searching title.

**Senator Smith (Colchester):** Yes, but that has nothing to do, in essence, with the charge to the loan. That is a matter that has to do with guaranteeing his title, which he would have to pay to the finder, and not merely for borrowing the money.

**The Chairman:** The bill would appear to impose an obligation on the lender, in any case, where the borrower has paid a finder's fee, although the finder's fee may have been paid to a third party. I would assume the obligation under the bill is such that the lender has to ascertain whether there has been a finder's fee paid, and whether there has been a brokerage charge paid.

**Senator Smith (Colchester):** I follow that, but, with respect, that is not what I was asking about at all. I was asking about the fee charged by a lawyer for searching the title to the real estate which is covered by a mortgage.

**Mr. Tilley:** Perhaps I could read the preamble, which I think covers your point, senator. I read you the illustrations. It says:

"credit charge" in respect of a lending transaction means the aggregate of all charges against, and of all amounts paid or payable directly or indirectly by or on behalf of, a borrower who is a party to the lending transaction pursuant to the terms and conditions thereof, whether such charges or amounts are credited or paid or payable to the lender who is a party to the lending transaction or to any other person, and, without restricting the generality of the foregoing, includes . . .

Then it has the illustrations I read previously.

## [Traduction]

**Le sénateur Laird:** Les juristes ne se sont pas encore prononcés.

**M. Tilley:** L'article se poursuit ainsi:

h) les honoraires ou frais que des tiers exigent du prêteur pour l'autoriser à contracter avec l'emprunteur, pour la part mise à la charge de ce dernier, à l'exclusion

i) du capital dont le prêt rend le versement obligatoire,

j) des pénalités, honoraires des officiers publics et taxes que la loi met à la charge de l'emprunteur au titre du prêt, et

k) des frais et honoraires prescrits par les règlements d'application de la définition de «capital net» et de la présente définition;

**Le sénateur Laird:** Je pense que la formulation générale le prévoit.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Peut-être.

**Le sénateur Walker:** Ce n'est pas dit en toutes lettres.

**Le sénateur Laird:** Non, mais la formulation générale semblerait l'englober, puisque la pratique courante est d'imposer à l'emprunteur des honoraires pour le relevé d'hypothèques.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Oui, cependant cela n'a rien à voir, fondamentalement, avec les frais imputés sur le prêt; mais bien plutôt avec la garantie du titre, pour lequel il faudrait payer des frais au démarcheur, et non simplement pour l'emprunt d'une somme d'argent.

**Le président:** Le projet de loi semblerait imposer une obligation au prêteur, dans tous les cas où l'emprunteur a payé des honoraires des démarcheurs, même s'ils ont été versés à une tierce partie. Je suppose que l'obligation imposée aux termes du projet de loi veut que le prêteur vérifie si des honoraires de démarcheurs ou des frais de courtage ont été payés.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je vous suis bien, mais, sauf le respect que je vous dois, ce n'est pas du tout la question que je posais. Elle portait plutôt sur les honoraires exigés par un avocat pour trouver le titre d'un bien immobilier hypothéqué.

**M. Tilley:** Monsieur le sénateur, peut-être devrais-je lire le préambule, car, à mon avis, il répond à votre question. Je vous lis la définition:

«frais de crédit» désigne, dans le cas d'un prêt, l'ensemble des frais et sommes que l'emprunteur est tenu de payer, directement ou indirectement, aux termes du contrat, qu'ils soient payés ou payables au prêteur avec qui il contracte ou à une autre personne, et comprend

Puis viennent les définitions que j'ai lues précédemment.

## [Text]

**Senator Laird:** Knowing nothing at all about this bill, may I ask whether the provision is to the effect that all charges be reduced to a percentage of the loan?

**Mr. Tilley:** They shall be expressed in terms of a single credit charge rate which would be a percentage of the loan. By calculation I cannot say how that will be done, because that will be prescribed in a form that will be in the regulations.

**Senator Buckwold:** Perhaps I could make one comment that has been passed on to me. The definition of "official fees" might throw some light on the question of title search. It says:

"official fees" means any fee or charge required by law to be paid to a public official in respect of any aspect of a lending transaction.

**Mr. Tilley:** That is under the section "does not include."

**Senator Buckwold:** It would certainly include the fee to the land titles office.

**The Chairman:** I would think so.

**Senator Buckwold:** But not necessarily to the lawyer who did the work.

**Senator Cook:** Just reading through the definitions, it might not be a very sensible comment, but it seems to me quite clear that the lending transaction must be in writing. In other words, there are some clauses that seem to imply it by keeping books and so on. Just looking through it seems to me that it could be made verbally with the lender. I feel the bill could be strengthened if it had a provision making it mandatory that all lending transactions be reduced to writing. I just make that comment. It might be more appropriate for our legal advisers to look at it.

**The Chairman:** I think you will see later in the bill places where it would be very advisable to have the transactions expressed in writing.

**Senator Cook:** That is what I was thinking.

**Mr. Tilley:** I go on to the credit charge rate. This is on your point. It is to be expressed as a single standardized method of calculation to permit comparison of borrowing and depositing alternatives. Again this will come out of the regulations.

**Senator Laird:** Will that not be a mathematical nightmare?

**Mr. Tilley:** I think it will be difficult when you list the possibilities of inclusion. It will be interesting to see it.

**Senator Laird:** I do not know whether any lawyer is capable of doing it. There may be some chartered accountants who are.

**Mr. Tilley:** There may not be any chartered accountants either.

**Senator Walker:** May I ask, Mr. Chairman, who drafted the bill?

## [Traduction]

**Le sénateur Laird:** Comme j'ignore tout de ce projet de loi, puis-je me permettre de demander si la disposition porte que tous les frais soient réduits à un certain pourcentage du prêt?

**M. Tilley:** Ils seront exprimés sous la forme d'un taux de frais de crédit unique qui correspondrait à un pourcentage du prêt. Je ne peux dire comment il sera calculé. La méthode permettant de l'établir figurera dans le règlement.

**Le sénateur Buckwold:** Peut-être pourrais-je faire une observation dont on m'a fait part. La définition des «honoraires des officiers publics» pourrait jeter un peu de lumière sur la question du relevé d'hypothèques. La voici:

«honoraires des officiers publics» désigne les honoraires et frais légaux qui doivent être payés aux officiers publics, par l'effet de la loi, au titre des prêts, de leur prise d'effet ou de la prestation de sûretés, ou à quelque autre titre;

**M. Tilley:** Elle est contenue sous la rubrique «à l'exclusion de».

**Le sénateur Buckwold:** Ces frais comprendraient certainement les honoraires versés au bureau d'inscription des titres fonciers.

**Le président:** Je le pense.

**Le sénateur Buckwold:** Mais pas nécessairement ceux qui ont été payés à l'avocat qui a effectué le travail.

**Le sénateur Cook:** Ce n'est peut-être pas un commentaire très judicieux, mais à la lecture des définitions il me semble très clair que l'opération de crédit qu'est le prêt doit s'effectuer par écrit. Autrement dit, certains autres articles semblent le sous-entendre par l'allusion à la tenue de livres et autres documents. Au premier abord, il me semble que l'entente pourrait être conclue verbalement avec le prêteur. J'estime que le bill aurait donc avantage à contenir une disposition exigeant que toutes les transactions relatives aux prêts soient effectués par écrit. C'est tout ce que je voulais dire. Il vaudrait peut-être mieux que nos conseillers juridiques étudient la question.

**Le président:** Je crois que vous relèverez, en lisant le projet de loi, des passages où l'on dit qu'il serait préférable que les transactions soient écrites.

**Le sénateur Cook:** C'est ce que je croyais.

**M. Tilley:** Je passe au taux de frais de crédit qui a trait à votre question. Il sera obtenu par une méthode de calcul unique et uniformisée afin de permettre la comparaison de l'emprunt et du dépôt. Encore là, le règlement y pourvoira.

**Le sénateur Laird:** Est-ce que ce ne sera pas un cauchemar mathématique?

**M. Tilley:** Je crois que ce sera difficile lorsque vous dresserez la liste des possibilités d'inclusion. Ce sera intéressant à voir.

**Le sénateur Laird:** Je ne sais pas si un avocat en est capable. C'est peut-être possible pour certains experts comptables.

**M. Tilley:** Il se peut que les experts comptables ne puissent le faire non plus.

**Le sénateur Walker:** Puis-je vous demander, monsieur le Président, qui a rédigé le projet de loi?



[Text]

**The Chairman:** I did not.

**Senator Walker:** That is obvious. You will remember the difficulty we had last year when they brought up that odd-looking outfit from Toronto who had drafted a bill and they could not understand it. They had had no experience with that sort of thing. I think they got it because they were owed favours, but they showed no ability in drafting the bill. You had a terrible time correcting it. Do you know who drafted this, Mr. Tilley?

**Mr. Tilley:** No, I do not.

**The Chairman:** We may be able to find out. Mr. Tilley, I think this might be a place where I would like to refer to one point in the bill. If you look at the top of page 7, which touches on the question of reducing transactions to writing, they attempt to provide when the payment is made, and what they say is:

For the purposes of this Act, a payment by or on behalf of a borrower to a lender shall be deemed to have been made

(a) where the payment is in the form of an amount paid that is sent by mail to the lender at his latest known mailing address and, on the day it is sent, the payment is in a form that is negotiable by the lender, on that day.

There is nothing here which says that the postal mark on the letter, if it goes by ordinary mail, is to be the date on which the payment has been made. If it did say that there might be some disadvantages to the lender, because, the mail being notoriously slow, the difference between the receipt of the payment and the postal date on the envelope might be quite a spread in time.

**Senator Beaubien:** There might be a strike.

**The Chairman:** That is right. It seems to me that this is one place, on the question of determining when the date of payment is to be fixed, where you need something in writing, something along the line that, where a borrower elects to mail the responsibility is that of the borrower if afterwards there is an issue as to the date of payment, the obligation is that of the borrower. Here it looks as though it is the obligation of the lender if anything turns on that point. Later in the bill you will see there are some things that turn on that point. I think it is a good idea that the terms of borrowing should be in writing. That is the first point. Any protection as a term of the lending that the lender needs should be stipulated in the agreement, otherwise there are presumptions in the bill. I am just sounding a word of caution here for when we look at this.

**Senator Beaubien:** Would any of these regulations we are now talking about apply to banks covered under the Bank Act?

**The Chairman:** A bank is a lender. It covers all lenders. Mr. Tilley, will you be dealing later with the position of banks and the calculation of one bank embracing all credit charges?

[Traduction]

**Le président:** Ce n'est pas moi.

**Le sénateur Walker:** C'est évident. On se rappellera les difficultés que nous avons eues l'an dernier lorsqu'on a fait comparaître ces drôles de gens de Toronto qui avaient rédigé un projet de loi et qui ne pouvaient pas s'y retrouver. Ils n'avaient aucune expérience de la chose. Je crois qu'on leur avait demandé de le rédiger parce qu'on leur devait certaines faveurs, mais ils s'en sont montrés tout à fait incapables. Vous avez mis beaucoup de temps à le corriger. Monsieur Tilley, savez-vous qui a rédigé celui-ci?

**M. Tilley:** Non, je l'ignore.

**Le président:** Nous le saurons peut-être plus tard. Monsieur Tilley, j'aimerais maintenant parler d'un certain aspect du projet de loi. Regardez en haut de la page 7, où il est question de la consignation par écrit des transactions; on essaie de préciser la date du versement et on dit:

«Pour l'application de la présente loi, un versement est réputé être fait par l'emprunteur ou pour son compte

a) le jour où il est expédié par la poste à la dernière adresse connue du prêteur, s'il est négociable par lui le même jour.»

Rien ne dit ici que, si la lettre est envoyée par courrier ordinaire, la date indiquée par le tampon de la poste doit être la même que la date du versement. Si c'était ce que prévoit la loi, le prêteur pourrait être désavantagé parce que, le service postal étant d'une lenteur notoire, la date de la réception du versement peut être assez éloignée de la date d'envoi.

**Le sénateur Beaubien:** Il pourrait y avoir une grève.

**Le président:** C'est vrai. Il me semble que lorsqu'il faut déterminer la date du versement dans de telles circonstances, il est nécessaire de stipuler par écrit que si l'emprunteur choisit d'effectuer le versement par la poste et qu'il en résulte un retard, la responsabilité lui en incombe totalement. Le texte, tel qu'il est rédigé, laisse penser que le prêteur doit supporter les conséquences d'un retard de ce genre. On parle de tout cela un peu plus loin dans le projet de loi. Je crois que l'idée de consigner les termes de l'emprunt par écrit est très bonne. C'est le premier point. Toute précaution que le prêteur voudrait prendre doit être stipulée dans l'accord; dans le cas contraire, le projet de loi prévoit des échéances prescrites. Si je dis cela maintenant, ce n'est que pour nous préparer à étudier cette question de plus près.

**Le sénateur Beaubien:** Ce règlement, dont nous parlons maintenant, s'appliquerait-il aux banques visées par la Loi sur les banques?

**Le président:** Toute banque est un prêteur. Le règlement s'applique à tous les prêteurs. M. Tilley, pourriez-vous nous parler de la situation des banques et du calcul de tous les frais de crédit d'une même banque?



[Text]

**Mr. Tilley:** I can provide examples of that. As I said, the form for doing so will be in the regulations and the regulations are not here. I can provide some illustrations of how to calculate a rate, or how I think it could be calculated.

**The Chairman:** What I am thinking of here, with respect to this business of calculating the rate on a daily basis is that you remember that the obligation is on the lender to find out about charges that have been incurred by the borrower, and to include them in the calculation of the rate. Yet those charges may have been payable to a third party by way of finder's fee or brokerage fee, so it will pose some problems. With the facility of banks, to the extent that they have computers, the calculation will not be a difficult one to make in the large centres. However, when you got out into the smaller locations where everything has to be done manually, that may pose some problems.

**Mr. Tilley:** On the date of mailing, you can see the kind of difficulty that we put any business into in trying to determine the date on which something was mailed and operate on the basis of that date. I might point out that a little further down in that clause there is a reference to the day on which the goods are returned, particularly where goods are returned to a party which has in turn discounted the debt with another party, because he has then to get to the further party to advise that party of the return of the goods. There is inevitably a time lag and an interest cost which, in reading this, is all expected to be borne by the lender and not by the borrower.

**The Chairman:** This would cover the situation where there has been factoring of the accounts.

**Mr. Tilley:** That is right.

**Senator Beaubien:** If I owed \$2,000 to a bank in Montreal and posted a cheque for that amount in the Senate post office, then there was a strike and the cheque did not get there for two weeks, do you mean to say the bank would have to credit my account in Montreal for those two weeks for \$2,000 they never got?

**The Chairman:** As far as the lender's records are concerned, if the borrower did not make the payment by the due date he would be in default.

**Senator Beaubien:** As I read it, if you mail a cheque and it is a good cheque, then you are deemed to have paid off your debt.

**Mr. Tilley:** That is the way I understand it.

**Senator Buckwold:** Another factor is that there are many remote areas in Canada where the mail is only picked up once a month, such as some of the far northern regions of the country. This could have a deleterious effect on the granting of credit to those who need it who live in remote areas. The lender may simply decide that because of these regulations it is simply not worthwhile to extend credit to people in those areas.

**Mr. Tilley:** One can visualize many difficulties. For example, does the lender use the postmark on the envelope?—in

[Traduction]

**M. Tilley:** Je peux vous en donner des exemples. Comme je vous le disais, la façon de procéder dans de tels cas sera stipulée dans le règlement mais malheureusement, nous ne l'avons pas encore. Mais je peux vous expliquer comment calculer le taux ou, si vous préférez, comment je crois qu'on peut le calculer.

**Le président:** Ce que je veux dire en ce qui a trait au calcul du taux sur une base journalière, c'est qu'il incombe au prêteur de savoir quels sont les frais encourus par l'emprunteur, et d'en tenir compte dans le calcul du taux. Pourtant ces frais peuvent avoir été payés à une tierce partie sous la forme d'honoraires de recherche ou de frais de courtage, ce qui peut poser certains problèmes. Pour les banques situées dans les grandes villes et dotées d'ordinateurs, le calcul sera facile à faire. Toutefois, celles qui se trouvent dans les petites localités et dont les employés doivent faire eux-mêmes les calculs peuvent avoir des difficultés.

**M. Tilley:** Le jour de l'expédition du courrier, vous pouvez imaginer le genre de problèmes que nous causons aux entreprises en essayant de déterminer la date d'envoi d'un versement et d'effectuer les calculs à partir de cette date. Je vous signale qu'un peu plus loin dans cet article on mentionne le jour de la restitution des marchandises, surtout lorsque des marchandises sont retournées à une partie qui a vendu la dette à une autre partie, parce que celle-là doit alors aviser celle-ci de la restitution des marchandises. Il en résulte inévitablement un décalage de temps et des frais d'intérêts, que doit assumer, si je comprends bien, le prêteur et non l'emprunteur.

**Le président:** Cela couvrirait donc aussi l'affermage des créances.

**M. Tilley:** C'est exact.

**Le sénateur Beaubien:** Si je devais \$2,000 à une banque de Montréal et que je lui poste un chèque de ce montant au bureau de poste du Sénat le jour où une grève se déclare; supposons que le chèque n'arrive à la banque que deux semaines plus tard, est-ce que, d'après vous, la banque devrait créditer mon compte de \$2,000 à Montréal pour les deux semaines où elle ne l'a eue?

**Le président:** En ce qui concerne les livres du prêteur, si l'emprunteur n'effectue pas le paiement à la date prescrite, il manque à ses engagements.

**Le sénateur Beaubien:** Alors si je comprends bien, dès qu'un chèque valable a été posté, la dette est considérée comme ayant été remboursée.

**M. Tilley:** C'est également ce que je comprends.

**Le sénateur Buckwold:** Il ne faut pas non plus oublier qu'il existe au Canada des régions éloignées où la levée du courrier n'a eu lieu qu'une fois par mois. C'est le cas de certaines régions septentrionales du pays. Cela pourrait nuire aux habitants de ces régions qui désirent obtenir du crédit. Le prêteur pourrait tout simplement décider qu'en raison de ces règlements il n'est pas rentable de leur consentir des prêts.

**M. Tilley:** Cela laisse entrevoir beaucoup de problèmes. Entre autres, le prêteur tient-il compte du cachet de la poste?

[Text]

which case he would have to retain all of the envelopes received, unless there is an enclosure with the cheque setting out the date it was mailed, although a further problem in that respect is in knowing whether that date is the same as that on which the cheque was mailed. People who make monthly payments usually get into the habit of simply writing the loan number or account number on the bottom of the cheque, putting a cheque in an envelope and sending it without any accompanying material, making it very difficult from the lender's point of view to establish the date of receipt.

**Senator Cook:** If the loss has to fall on someone, it seems to me more reasonable that it should fall upon the borrower.

**Senator McIlraith:** If that is so, what about the mail that was put in mail boxes after the commencement of the strike and before the mail boxes had been sealed, which may involve a two or three-day time lag, and lay in those boxes until the strike was over, resulting in a postmark two or three weeks later than the actual mailing.

**Senator Cook:** You cannot provide for every possibility.

**Senator Hays:** Mr. Chairman, these are unusual circumstances. Certainly, there are many credit card companies today which impose a service charge from the day they accept the credit charge in payment. In other words, they charge a service charge from the date the credit is extended and not from the date of receipt of billing.

**Senator Beaubien:** Mr. Chairman, if the postmark was the determining factor, it would be very much to the advantage of the lender to lose the envelope if it showed that it had been mailed two weeks prior to receipt.

**The Chairman:** Even if you said that the date of receipt was the date on which the letter was mailed, which is the presumption, it may be a long time in reaching its destination. The post office might intervene by sealing the mail boxes in the event of a strike, or any number of other eventualities could occur. For that reason, I think the habit of reducing these transactions to writing where you could stipulate against these situations is a very important factor.

**Senator Buckwold:** Mr. Tilley, would this affect payment of accounts in the normal course of business where, say, a discount was given in respect of a commercial transaction?

**Mr. Tilley:** I have some difficulty answering that, senator. I think it is more of a legal question.

**Senator Cook:** Is it not the law today that once you mail a letter, that letter becomes the property of the receiver rather than the sender? If so, this simply carries out the law as it presently exists. You cannot get a letter back from the post office once it is mailed. Once mailed, it becomes the property of the receiver.

[Traduction]

S'il le fait, il devra conserver toutes les enveloppes reçues à moins que le chèque ne soit accompagné d'une pièce faisant état de la date à laquelle il a été posté; mais cela entraîne un autre problème, celui de savoir si le chèque a vraiment été posté à la date indiquée. Mais ceux qui versent des mensualités ont l'habitude d'inscrire simplement le numéro du prêt ou celui du compte au bas du chèque, de mettre ce dernier dans une enveloppe et de l'envoyer sans document d'accompagnement. Il est donc très difficile pour le prêteur de déterminer la date de réception.

**Le sénateur Cook:** Si quelqu'un doit subir une perte, il me semble logique que ce soit l'emprunteur.

**Le sénateur McIlraith:** Si c'est le cas, qu'arrive-t-il au courrier déposé dans les boîtes postales après le début d'une grève et avant le scellage des boîtes, ce qui peut entraîner un décalage de 2 ou 3 jours; ce même courrier doit rester dans les boîtes jusqu'à la fin de la grève, en conséquence de quoi il ne sera oblitéré que deux ou trois semaines après la date réelle à laquelle il a été posté.

**Le sénateur Cook:** Il est impossible de prévoir toutes les éventualités.

**Le sénateur Hays:** Ce sont là des circonstances extraordinaires, monsieur le président. Bien entendu, beaucoup de sociétés de cartes de crédit imputent des frais de service à compter du jour où elles acceptent de porter une facture au compte du client. En d'autres termes, elles prélèvent des frais à partir de la date à laquelle le crédit a été consenti et non à partir de la date de réception de la facture.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, si le cachet de la poste devait faire foi, il serait très avantageux pour le prêteur de perdre l'enveloppe, si elle a été oblitérée deux semaines avant la date de réception.

**Le président:** Même en déclarant que la date de réception est la même que celle à laquelle la lettre a été postée, ce qui n'est qu'une hypothèse, elle peut prendre beaucoup de temps avant de parvenir à son destinataire. Le bureau de poste peut intervenir en scellant les boîtes postales en cas de grève ou de toute autre éventualité. Pour cette raison, je pense que l'habitude de s'en tenir aux écritures pour ces transactions lorsqu'il est possible de s'opposer à cette situation est un facteur très important.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur Tilley, est-ce que cela pourrait affecter les opérations comptables dans le cours normal des affaires lorsqu'une remise a été accordée dans le cadre d'une transaction commerciale?

**M. Tilley:** Je peux difficilement vous répondre, sénateur. Je pense qu'il s'agit davantage d'une question juridique.

**Le sénateur Cook:** La loi ne prévoit-elle pas aujourd'hui qu'une fois la lettre postée, elle devient la propriété du destinataire et non celle de l'expéditeur? Dans ce cas, cette situation est contraire à la loi actuelle. Le service des Postes ne restitue jamais une lettre à son expéditeur une fois qu'elle a été postée. A partir de ce moment, la lettre devient la propriété du destinataire.



[Text]

**Senator Beaubien:** If it is not collected for two weeks, it would be stamped two weeks after mailing.

**Senator Buckwold:** If I am involved in a commercial transaction which provides for a discount if payment is made by a certain date, under the present regulations, if I understand Senator Cook's point correctly, I would qualify for that discount at the date of mailing my payment.

**The Chairman:** You would have to establish the date of mailing.

**Senator Buckwold:** To put it in more simple terms, if I have to pay by the tenth of the month, in which event I get a 2 per cent discount, is that discount payable on receipt of my payment by the lender, or at the time of the mailing of my payment?

**Senator Cook:** If the agreement is signed, then I would say it is on the date you mailed the letter; but if the lender says that he has received it, that is the answer.

**The Chairman:** I suppose the question is whether that is a lending transaction.

**Senator Buckwold:** Yes, but I was trying to relate it to what is normally done now.

**Senator Walker:** The normal situation now is that the discount is applicable on date of receipt.

**Senator Buckwold:** My view is that it is applicable on date of receipt. If the company does not get the cheque, you do not get your discount.

**Mr. Tilley:** I think the practical answer, certainly from my experience, is that if you were to mail your cheque on the eighth or ninth day and the lender received your cheque on the tenth, eleventh or twelfth, you would, under most circumstances, being a good customer, get your 2 per cent discount. If it were received on the twenty-third of the month, you might not get your 2 per cent discount.

**Senator Walker:** Under present conditions, you might not get it if you are two days late.

**Senator Buckwold:** I am trying to relate it to this situation. I do not think I have received a clear-cut answer.

**Mr. Tilley:** As the chairman said, one of the questions would be whether that in fact is a lending transaction. I am not sure that it is.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, isn't it conceivable that the payment could be negotiable on the date of mailing, but it might not be negotiable on the date it is received? In other words, you might have the funds to cover a cheque on the date of mailing, but not at the date of receipt of that cheque.

**The Chairman:** I suppose that is a calculated risk. The main thing that this discussion illustrates, it seems to me, is that there are a good many problems to be considered in studying this bill, and it may well be a bill where we will have to do a clause-by-clause study.

[Traduction]

**Le sénateur Beaubien:** Si la lettre reste deux semaines dans une boîte, elle sera oblitérée deux semaines après avoir été postée.

**Le sénateur Buckwold:** Si je participe à une transaction commerciale qui prévoit une remise si le paiement intervient à une certaine date, en vertu des règlements actuels, si je comprends bien le point de vue du sénateur Cook, je pourrai obtenir cette remise à la date de l'envoi par courrier de mon versement.

**Le président:** Vous devez établir la date de l'envoi par courrier.

**Le sénateur Buckwold:** Pour dire les choses plus simplement, je dois payer le dix du mois, auquel cas j'obtiendrai une remise de 2 p. 100; cette remise sera-t-elle payable à la date de réception du mon versement par le destinataire, ou à la date de l'envoi par courrier de mon versement?

**Le sénateur Cook:** Si l'accord est signé, je pense que c'est à la date de l'envoi de votre lettre; mais si le destinataire dit avoir reçu votre lettre à telle date, son opinion prévaudra.

**Le président:** Je suppose qu'il faut savoir s'il s'agit d'une opération de prêt.

**Le sénateur Buckwold:** Oui mais j'essayais d'établir un rapport avec ce qui se passe normalement maintenant.

**Le sénateur Walker:** Actuellement, dans la situation normale, la remise est accordée à la date de la réception.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis d'avis qu'elle doit être accordée à la date de réception. Si la société ne reçoit pas le chèque, vous n'aurez pas droit à la remise.

**M. Tilley:** D'un point de vue pratique et d'après mon expérience, si vous postez votre chèque le huitième ou le neuvième jour du mois et que le destinataire le reçoit le dixième, le onzième ou le douzième jour, si vous êtes un bon client, dans la plupart des cas vous devriez obtenir votre remise de 2 p. 100. Si le chèque arrivait le 23<sup>ième</sup> jour du mois, vous pourriez ne pas l'obtenir.

**Le sénateur Walker:** Dans les conditions actuelles, vous pourriez ne pas l'obtenir si votre lettre a deux jours de retard.

**Le sénateur Buckwold:** J'essaye de saisir le rapport avec la situation qui nous occupe. Je ne pense pas avoir reçu une réponse claire.

**M. Tilley:** Comme l'a dit le président, il faut savoir, entre autres choses, s'il s'agit d'une opération de prêt. Dans notre cas, je n'en suis pas certain.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, ne peut-on concevoir que le versement soit négociable à la date de l'envoi par courrier, mais qu'il ne le soit plus à la date de la réception? Autrement dit, vous pourriez avoir des fonds pour couvrir le chèque à la date de son envoi, mais non à la date de sa réception.

**Le président:** Je pense que c'est là un risque calculé. Il ressort principalement de cette discussion qu'il existe un bon nombre de problèmes dont il faut tenir compte dans l'étude de ce projet de loi et il se pourrait que nous soyons obligés de l'étudier article par article.



[Text]

**Senator Smith (Colchester):** Just so that it is not overlooked as something to be determined, I still doubt very much if the title search charge is covered by the clause which Mr. Tilley read. I do not want to pursue the argument further. I simply want it noted for clarification at a later point in the hearings on this bill.

**The Chairman:** Usually, there is some kind of application for a loan on the basis of the giving of a mortgage which is in writing, and there is usually in any such document that I have seen a provision that the borrower pays the legal fees and other charges in connection with the giving of the mortgage. The question is whether it comes within the definition of remuneration under the bill.

**Senator Smith (Colchester):** Yes, and we are talking now only of the search of title charge, not the charge for the conveyance of the deed or the mortgage. I think those charges are clearly covered. What I am talking about is the charge for search of title, which is usually a fairly substantial sum of money.

**The Chairman:** But that is part of the lending transaction, is it not?

**Senator Smith (Colchester):** Not necessarily. That is my point. It is simply to ensure that the title to the piece of land in question is good. It is to the borrower's advantage as well as to the lender's to cover that.

**The Chairman:** My question would be in relation to whether the solicitor-client relationship is centred. Is it centred in the borrower or in the lender? It is the lender who wants to know whether the title is good or not. Therefore, I would think he would be the client of the lawyer who was searching the title.

**Senator Smith (Colchester):** As I say, I do not want to pursue the argument further at this point. I do, however, wonder whether it is clear.

**The Chairman:** The fact that we have discussed it to the extent we have is strong evidence that it is not clear. We could easily deal with it by putting in an exception.

**Senator Buckwold:** Further to that, clause 33 on page 29 of the bill has been drawn to my attention, and that makes it even more difficult for the lender to determine when payment is made. If you look at that clause, it reads:

Where, in any proceedings in relation to a particular lending transaction, a dispute arises as to whether a payment by a borrower under the transaction was made on or before the day on or before which such payment was, under the terms of the lending transaction, required to be made, such payment shall, in the absence of any evidence to the contrary, be presumed to have been made on or before that day.

That adds to the complication. I presume that it means that if the lender does not keep the envelope, it is presumed to have been made on the date that it is claimed to have been made.

[Traduction]

**Le sénateur Smith (Colchester):** Pour éviter que cette question ne soit oubliée et pour qu'elle reçoive une réponse, je voudrais dire qu'il me semble très douteux que les honoraires de relevés d'hypothèques soient couverts par l'article qu'a lu M. Tilley. Je ne veux pas relancer la discussion. Je voudrais simplement que la question soit retenue et tranchée ultérieurement dans les séances consacrées à ce projet de loi.

**Le président:** Généralement, il existe une sorte de demande écrite pour un prêt consenti contre hypothèque et c'est généralement dans les documents de ce genre que j'ai vu une disposition selon laquelle l'emprunteur verse les honoraires légaux et les autres frais relatifs à l'établissement de l'hypothèque. Reste à savoir si ceci entre dans la définition de la rémunération telle qu'elle figure dans le projet de loi.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Oui, et nous ne parlons que des honoraires de relevés d'hypothèques et non des frais relatifs au transfert de l'acte notarié ou de l'hypothèque. Je pense que ces frais sont manifestement couverts. Je veux parler des honoraires de relevés d'hypothèques, qui, généralement, constituent une somme d'argent assez considérable.

**Le président:** Ces frais font partie de la transaction concernant le prêt, n'est-ce pas?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Pas nécessairement. C'est ce que j'essaie d'expliquer. Ils ne visent qu'à s'assurer de l'authenticité du titre de propriété en question. L'emprunteur tout comme le prêteur a intérêt à s'assurer de son authenticité.

**Le président:** J'aimerais savoir où se situe exactement le rapport entre l'avocat et le client? Le fardeau de la preuve revient-il à l'emprunteur ou au prêteur? C'est le prêteur qui désire s'assurer de la validité du titre. En conséquence, je crois que c'est à lui qu'il incombe de s'assurer les services d'un avocat pour faire les recherches nécessaires concernant le titre.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je ne désire pas poursuivre plus à fond cet argument maintenant. Je me demande cependant si la question est suffisamment claire.

**Le président:** Le simple fait que nous en ayons discuté aussi longuement démontre le contraire. Nous pourrions facilement régler la question en introduisant une exception.

**Le sénateur Buckwold:** De plus, on a attiré mon attention sur l'article 33 à la page 29 du bill. Cette disposition complique, la tâche dévolue au prêteur, de déterminer la date du versement. L'article 33 se lit comme suit:

Les versements de l'emprunteur sont, jusqu'à preuve du contraire, réputés être faits le jour de leur échéance.

Cet article ne fait que compliquer la situation. Je suppose qu'il signifie que si le prêteur jette l'enveloppe contenant le paiement, le versement est réputé être fait le jour de son échéance.

[Text]

**Mr. Tilley:** That would be my understanding, also. The words "evidence to the contrary", would, under the circumstances, refer to the retention of the envelope, or a copy thereof.

**The Chairman:** Clause 33 would appear to put the onus on the borrower if he wants to challenge it. We will have to take a good look at the language that is used at that point and elsewhere in the bill. Obviously, clause 33 appears to have been intended to make some determination as to whose job it is to provide proof as to date of payment. Under those circumstances, the lender may still require the envelope, because the borrower may adduce evidence to the contrary. If he believes that, then the lender may be in trouble.

**Senator Walker:** Subject to any other proof it is presumed to have been received on the day.

**Senator Flynn:** It is merely a presumption.

**The Chairman:** And it is subject to rebuttal.

**Senator Flynn:** There is a presumption in favour of the borrower and it can be contradicted by any other evidence from the lender.

**The Chairman:** This is a presumption in favour of the lender?

**Senator Flynn:** It is in favour of the borrower, that the payment was made on the due date, but you can adduce evidence to the contrary, if you want. In other words, unless you can adduce contrary evidence, payment is deemed to have been made on the date it was required to be made. There are about two and a half lines in the French version and about ten in the English version, but I think the French version is complete.

**The Chairman:** It is oddly phrased, if I may put it that way.

Mr. Tilley, would you continue, please?

**Mr. Tilley:** Yes, sir. I am at item (iv) on page 2, which is headed "Unwarranted Rate". There will be recourse against imposition of credit charges not justified by risk or prevailing market conditions. I would point out that this is covered in clause 8, (1) and (2), of the bill. On page 11 it lists again some of the things that must be considered to be by lender in the process of going forward in the lending transaction. Just dropping down to item (iv), it says, "the degree of risk assumed by the lender under the lending transaction" and it quotes the financial position of the borrower, the age of the borrower, the business capacity of the borrower and the mental and physical health of the borrower.

The question put to me by a person that one of the lending companies was, "Does this mean that we have to get a mental and physical certificate, and, if we do not, have we not followed proper procedure and could it be upset in terms of unwarranted rate?" It seems to be a difficult section to follow out.

**Senator Cook:** The question of whether it is an unwarranted rate or not only comes into play if the rate being charged is in fact higher than the prevailing rate. In practice, anyway.

[Traduction]

**M. Tilley:** C'est également mon avis. Dans les circonstances, les mots «jusqu'à preuve du contraire» font allusion à l'enveloppe contenant le versement ou à une copie de celle-ci

**Le président:** L'article 33 impose le fardeau de la preuve à l'emprunteur s'il désire la contester. Il faudra étudier minutieusement la terminologie utilisée dans cette partie ainsi que dans l'ensemble du projet de loi. Il semble que le but de l'article 33 est de fixer à qui revient le fardeau de la preuve en ce qui concerne la date du paiement. Dans ce cas, le prêteur peut toujours exiger l'enveloppe puisque l'emprunteur peut produire la preuve du contraire. Le prêteur peut se trouver dans une situation difficile si c'est ce qu'il croit.

**Le sénateur Walker:** Jusqu'à preuve du contraire, le versement est réputé être fait le jour de son échéance.

**Le sénateur Flynn:** C'est une simple présomption.

**Le président:** Qui peut être contestée.

**Le sénateur Flynn:** La présomption est en faveur du prêteur, mais elle peut être contestée par l'emprunteur.

**Le président:** La présomption est en faveur du prêteur, n'est-ce pas?

**Le sénateur Flynn:** Elle est en faveur de l'emprunteur puisque le versement est réputé être fait le jour de son échéance, mais elle peut être contestée. En d'autres termes, jusqu'à preuve du contraire, le versement est réputé être fait le jour de son échéance. La version française compte environ 2 lignes et demie alors que la version anglaise en compte au moins dix. Je crois cependant que la version française est complète.

**Le président:** Elle est curieusement rédigée, c'est le moins qu'on puisse dire.

Je vous prie de continuer, monsieur Tilley.

**M. Tilley:** Oui, monsieur. J'aborde maintenant l'article (iv) à la page 2 intitulé «taux excessifs». L'article en question prévoit des sanctions contre l'imposition de frais de crédit jugés excessifs par rapport au risque du prêt ou des conditions courantes du marché. Les paragraphes 8(1) et 8(2) du projet de loi portent sur cette question. A la page 11, on énumère les diverses considérations dont doit tenir compte le prêteur. Le sous-alinéa (iv) porte sur «les risques que le prêt fait courir au prêteur» et fait allusion à la situation financière, à l'âge, à la connaissance des affaires et à la santé physique et mentale de l'emprunteur.

Un représentant d'une société de financement m'a demandé si cela signifiait qu'il fallait maintenant obtenir un certificat de santé mentale et physique avant de consentir un prêt et si dans le cas contraire, on pouvait être accusé d'imposer des taux de crédit excessifs. L'application de cet article m'apparaît difficile.

**Le sénateur Cook:** La question de savoir si le taux est excessif ou non n'intervient que lorsque le taux imposé excède le taux courant. En pratique du moins.



[Text]

**Mr. Tilley:** Right, senator. Those are the circumstances under which it should normally come into play.

**Senator Cook:** Then, if they are charging 10 per cent over the normal rate, they had better get a certificate.

**Senator Flynn:** Two or three days ago the Minister of Justice introduced another bill extending Canadian human rights. I believe it is to be called the Canadian Human Rights Act. Under that bill you cannot discriminate on account of health or physical defects, and it occurs to me that that would affect lending, because in that bill it is said that if you refuse, for instance, to receive someone in a hotel for those reasons, that is an infringement of the act. It seems to me that if you refuse to make a loan for the same reasons, that would again be going against that specific legislation. On top of that there would also be the remedy provided in the bill we are dealing with now. I simply mention that to show the relationship that will eventually exist.

**Senator Walker:** Where are we now, Mr. Tilley?

**Mr. Tilley:** We are at clause 8 of the bill, and I was just about to mention the onus of proof of rate acceptability which there is on the lender and what he has to take into consideration in making a loan. I was mentioning item (iv), dealing with physical health certificates.

Moving on to "Prepayment of Loans," which covers clauses 13 and 15, clause 13 is with respect to mortgages. Any borrower at any time may repay in part or in full any loan except a mortgage loan, and the prepayment may include renegotiation of the original loan or the substitution of that loan with another loan at a more favourable rate.

Mortgages are slightly different in so far as the application goes. There is a requirement for fixed rate mortgages that you cannot prepay in the first year, and then there is a stepped prepayment requirement after that, and we will get down to that later.

**Senator Walker:** You may repay without penalty.

**Mr. Tilley:** At any point, after one year for variable rate mortgages. That is further down in the bill.

The criminal rate. The introduction of a maximum rate to be set high enough to fall outside the range of rates charged on loans under prevailing market conditions.

**Senator Barrow:** What section is that?

**Mr. Tilley:** It is not specified in the bill. I cannot find any reference to it in the bill. Certainly there is no reference to the words. There is reference to the words in the publicity which came out in the Department of Consumer and Corporate Affairs.

**The Chairman:** This may bring in the question of how they are going to deal with it. They may think that they are going to deal with it by a regulation, but certainly that would appear

[Traduction]

**M. Tilley:** C'est exact, sénateur. L'article sur les taux excessifs ne devrait s'appliquer que dans ces circonstances.

**Le sénateur Cook:** Si les sociétés de financement imposent des taux de crédit supérieurs de 10% au taux normal, elles feraient bien d'obtenir un certificat.

**Le sénateur Flynn:** Le ministre de la Justice a présenté il y a deux ou trois jours un autre projet de loi visant à élargir les droits de la personne. Je crois que le projet de loi s'intitule «Loi canadienne sur les droits de la personne». Ce projet de loi interdit la discrimination à l'endroit des personnes souffrant de déficiences physiques. Il me semble qu'il s'applique aux prêts parce que le bill en question considère comme une atteinte à la loi le fait de refuser, par exemple, de recevoir quelqu'un dans un hôtel sous prétexte qu'il est malade. Si un emprunteur se voit refuser un prêt pour cette même raison, cela constitue, à mon avis, une atteinte à la loi sur les droits de l'homme. De plus, on pourrait toujours invoquer les dispositions correspondantes du projet de loi qui nous intéresse. Je ne fais que souligner la relation qui existe entre ces deux projets de loi.

**Le sénateur Walker:** Où en sommes-nous maintenant, monsieur Tilley?

**M. Tilley:** Nous étudions actuellement l'article 8 du projet de loi et j'allais justement mentionner que le fardeau de la preuve concernant l'acceptabilité du taux de crédit revient au prêteur qui doit en tenir compte lors du prêt. Je faisais allusion au sous-alinéa (iv) traitant des certificats de santé physique.

Passons maintenant au «Remboursement anticipé de prêts» dont il est question aux articles 13 et 15, l'article 13 se rapportant aux hypothèques. Tout emprunteur peut, à n'importe quel moment, rembourser un prêt, en tout ou en partie, à l'exception d'un prêt hypothécaire, et ce remboursement anticipé peut inclure la renégociation du premier prêt ou la substitution de ce prêt par un autre à un taux plus avantageux.

L'application diffère légèrement en ce qui concerne les hypothèques. Il y a une exigence selon laquelle on ne peut à l'égard des hypothèques à taux fixe, rembourser par anticipation la première année, après quoi le remboursement peut se faire par étape mais nous reparlerons de cela plus tard.

**Le sénateur Walker:** Vous pouvez faire des versements anticipés sans qu'il y ait de pénalités.

**M. Tilley:** N'importe quand au bout d'un an pour les hypothèques à taux variable. Cela figure plus loin dans le bill.

Le taux criminel. L'introduction d'un taux maximal qui serait assez élevé pour ne pas être compris dans la catégorie de taux imposés sur les prêts accordés d'après les conditions du marché.

**Le sénateur Barrow:** De quel article s'agit-il?

**M. Tilley:** Ce n'est pas précisé dans le bill. Je ne peux trouver aucun article du bill qui traite de ce-te question. On n'utilise certainement pas la même expression, bien qu'on l'utilise dans la publicité du ministère de la Consommation et des Corporations.

**Le président:** Cela nous porte à nous demander comment ils vont traiter de cet aspect. Ils croient peut-être pouvoir résoudre le problème ou moyen d'un règlement, mais cela semblerait

[Text]

to offend almost a rule that we have here that we will not approve of a regulation and the power to make regulations that are enacting substantive law. To provide what is a criminal rate would appear to be substantive law.

**Senator Walker:** It is the essence of it.

**The Chairman:** Therefore, there should be legislation. At least right off the top of my head, looking at it now, that is the way I feel.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, in clause 37, on page 31, it says:

37.(1) Any person who

(a) stipulates for, demands, exacts or collects from a borrower a credit charge in respect of a lending transaction at a credit charge rate that exceeds the rate prescribed by the regulations for the purposes of this paragraph that was in effect on the day the transaction was entered into or was deemed by subsection . . .

and so on, and the regulation is carried right through the next part as well:

(b) for the purpose of avoiding compliance with this Act or the regulations, or evading detection . . .

et cetera.

**The Chairman:** We will certainly have to have a good look at that one.

**Senator Buckwold:** Another comment I should like to make on fixing that so-called maximum rate, Mr. Chairman, is that the maximum rate can then very easily become a minimum rate in the sense that the maximum, I presume, would be high enough that it would be the so-called criminal rate. That would be a pretty high rate. You might find then that rates would go up to very near that rate rather than being the much lower rate which most people borrow at from the fringe financial institutions.

It greatly worries me that in the end the borrower will sometimes pay more money once that special rate is put in.

**Senator Beaubien:** under clause 37(1), Mr. Chairman, the Minister of Consumer and Corporate Affairs could set a top rate that the banks could charge and he could do so simply by regulation.

**The Chairman:** This is what I was saying. To determine a rate would appear to be substantive law and not just administrative. Regulations are for purposes of facilitating administration, but if you are going to define what is a criminal rate, that should be done by legislation.

**Mr. Tilley:** I think, Mr. Chairman, if I may elaborate on that, what you would find in the regulations is a method as to how you compute the credit charge rate rather than the credit charge rate itself. Because the wording that you see in clause 37(1) is " . . . at a credit charge rate that exceeds the rate prescribed by the regulations . . . " If you go to the definition of credit charge rate itself, it is "in respect of a lending

[Traduction]

certainement entrer en contradiction avec qui est presque une règle qui figure ici, règle selon laquelle nous n'approuverons pas un règlement, ni le pouvoir d'élaborer des règlements permettant d'édicter une loi positive. Le fait de prévoir un taux dit criminel semblerait constituer une loi positive.

**Le sénateur Walker:** C'est bien l'essentiel.

**Le président:** Par conséquent, il devrait y avoir une loi. Du moins, à première vue ce que je crois actuellement.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, l'article 37 de la page 31 stipule que:

a) dans le cadre d'un prêt, stipule ou exige des frais de crédit payables par l'emprunteur à un taux qui dépasse le taux prescrit par les règlements pour l'application du présent alinéa qui est en vigueur à la date de la conclusion ou à la dernière date présumée en vertu du paragraphe . . .

etc., et le règlement se poursuit à l'alinéa suivant:

b) pour se soustraire à l'application de la présente loi ou de ses règlements d'application ou pour cacher . . .

etc.

**Le président:** Nous devons certainement étudier attentivement cet article.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, j'aimerais aussi souligner, en ce qui concerne ce soi-disant taux maximal, qu'il peut très facilement devenir un taux minimal, en ce sens que ce maximum serait probablement assez élevé pour être défini comme étant le taux criminel. Ce serait un taux considérablement élevé. On assistera peut-être alors à une hausse des taux, qui se rapprocheraient de ce taux dit criminel, au lieu de rester à niveau beaucoup plus bas, celui auquel la plupart des gens empruntent des institutions financières marginales.

Je m'inquiète beaucoup du fait que l'emprunteur devra peut-être payer plus, une fois que ce taux spécial figurera dans la loi.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, en vertu du paragraphe 37(1), le ministre de la Consommation et des Corporations pourrait, uniquement par règlement, fixer un taux maximal que le - banques pourraient imposer.

**Le président:** C'est ce que je disais. Le fait de déterminer un taux semble constituer une loi distincte, et non seulement une mesure administrative. Les règlements ont pour objet de faciliter l'administration, mais si vous devez définir ce qu'est un taux criminel, cela doit se faire en vertu d'une loi.

**M. Tilley:** Je crois, monsieur le président, si je puis me permettre de commenter cet aspect plus en détail, je dirais que ce que vous trouveriez aux règlements, c'est une méthode de calcul du taux plutôt que le taux en tant que tel, car le paragraphe 37 est formulé de la façon suivante: un à un taux qui dépasse le taux prescrit par les règlements;» et la définition de taux est la suivante: «dans le cadre d'un prêt, . . . dépasse le taux prescrit par les règlements . . . »



## [Text]

transaction means, for any period, the rate determined in the manner prescribed by the regulations;"

**The Chairman:** There are two questions there. First of all, by legislation you have to determine what is a criminal rate. You may have a regulation that will provide the procedures for calculation, but there must be some substantive law to say what the criminal rate is.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, the power to make regulations is contained in clause 31 on page 28.

**The Chairman:** Yes. You see, the power to regulate under this bill, as you read on page 28, clause 31, says:

31.(1) The Governor in Council, on the recommendation of the Minister made after consultation with the Minister of Finance, may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act . . .

In order that you have something to make such regulations and to base your regulations on that, you would have to have something in the bill under which you could enact regulations, for instance, for how you calculate the rate. But to provide for a criminal rate, surely is a legislative act.

**Senator Buckwold:** Would that not change that so-called criminal rate? It would change fairly regularly with the drops or rises in interest rates.

**The Chairman:** I would say that anything that is created by regulation, which is by the Governor in Council, can be changed by the Governor in Council. Parliament does not act in relation to that at all.

**Senator Buckwold:** But to stipulate the rate in the act . . .

**The Chairman:** The criminal rate and what it is should be part of the legislative process.

**Senator Walker:** My friend is pointing out, Mr. Chairman, that that might change very rapidly and radically and might require constant changes in the legislation, and, therefore, they have substituted in place of it an order in council.

**Senator Lang:** If the criminal rate went up, they would have to bring it up in line with the criminal rate. Legislation would have to be amended to conform to the current criminal rate.

**Senator Cook:** It would be known as the prime criminal rate.

**The Chairman:** One at a time, please.

**Senator Beaubien:** The Bank Act stipulates a 6 per cent top interest rate. Do you mean to say now the Minister of Consumer and Corporate Affairs could put that back if he wanted to? Are the banks excluded from clause 31(1)?

**Senator Walker:** We will find all that out.

**Senator Flynn:** There is a reference to the prime rate, which may mean that the prime rate charged by the banks may be the basis for regulations of some kind:

"prime rate" on any day, means the lowest rate quoted by chartered banks to the most credit-worthy borrowers for

## [Traduction]

**Le président:** Deux questions se posent ici. Premièrement, vous devez déterminer en vertu d'une loi ce qu'est un taux criminel. Il existe peut-être un règlement qui prévoit les procédures de calcul, mais il doit y avoir une loi précise définissant le taux criminel.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, le pouvoir de réglementation est prévu à l'article 31, page 28.

**Le président:** Oui. Le pouvoir de réglementation en vertu de ce bill, tel que précisé à l'article 31, de la page 28 stipule que:

«31. (1) Le gouverneur en conseil peut, sur avis conforme du Ministre après consultation du ministre des Finances, établir des règlements pour l'application de la présente loi . . .»

Il serait nécessaire qu'il y ait certaines dispositions dans le bill en vertu desquelles vous pourriez adopter ces règlements, par exemple, en ce qui concerne la méthode de calcul du taux, mais l'établissement du taux criminel doit certainement se faire par une loi.

**Le sénateur Buckwold:** Cela ne changerait-il pas le taux criminel? Cela changerait assez régulièrement avec les hausses et les baisses des taux d'intérêt?

**Le président:** Tout ce qui est édicté en vertu d'un règlement, c'est-à-dire par le gouverneur en conseil, peut-être modifié par lui. Le Parlement n'a aucun rôle à jouer à cet égard.

**Le sénateur Buckwold:** Mais préciser le taux dans la loi . . .

**Le président:** Le taux illégal et sa définition devraient être inclus dans la loi.

**Le sénateur Walker:** Mon collègue fait remarquer, monsieur le président, qu'il pourrait fréquemment subir de fortes fluctuations et qu'il serait nécessaire d'apporter continuellement des modifications, c'est pour cette raison que l'on a prévu en décret un conseil.

**Le sénateur Lang:** Si le taux illégal augmentait on devrait le modifier pour qu'il concorde avec le taux illégal du jour.

**Le sénateur Cook:** C'est ce qu'on appellerait le taux illégal préférentiel.

**Le président:** Un à la fois, s'il vous plaît.

**Le sénateur Beaubien:** La Loi sur les banques prévoit un taux d'intérêt maximal de 6%. Prétendez-vous que le ministre de la Consommation et des Corporations pourrait rétablir ce taux s'il le désirait? Les banques sont-elles exclues du paragraphe 31(1)?

**Le sénateur Walker:** Nous allons vérifier.

**Le sénateur Flynn:** On mentionne le taux préférentiel, ce qui pourrait vouloir dire que le taux préférentiel exigé par les banques pourrait servir de référence à l'établissement d'un certain règlement:

«taux préférentiel» désigne le plus bas des taux annoncés par les banques à charte pour les prêts industriels et

[Text]

prime business loans on a day preceding that day that is determined in a manner prescribed by the regulations.

**Senator Beaubien:** This is definitely infringing on the Bank Act.

**Senator Flynn:** No, because the Bank Act does not provide for the rate of interest.

**Senator Beaubien:** It has in the past. Now this could prescribe it.

**Senator Flynn:** The present legislation does not.

**Senator Cook:** The prime rate means the lowest rate by chartered banks. Therefore this act gives chartered banks the right to quote the prime rate.

**Senator Flynn:** This is one of the things we will have to go into.

**The Chairman:** I still have the feeling that there must be something dealt with by the legislation before they start passing regulations on how you can administer it, even if they had to go back to Parliament. Maybe it is a good idea on a bill of this kind that they should have to.

**Mr. Tilley:** There is a removal of interest rate ceilings which were imposed within the Small Loans Act, and there is no specification of ceilings now. There is a prescribed manner in which they will be worked out in a form which you will see in the regulations. There is no ceiling, and it will be a varying rate as time passes. The base will, I presume, be the bank prime rate.

Then we come to payments on loans. The bill provides in clause 12 for a consistent and standard method of allocation of payments for credit charges and principal; that is, as to what portion of a single payment that incorporates possible penalties, possible interest and possible principal, will be allocated to the principal, then the interest, the penalties and the order in which they will be allocated.

Then we go to fixed rate mortgages. There is a standardization of prepayment conditions applicable to mortgage transactions, found in clauses 14 and 15, and a determination of maximum penalties on prepayment. The maximum penalty is in the earliest year of the mortgage and is a maximum of three months' interest.

**Senator Cook:** Under clause 14(1)(a):

"borrower" does not include a closely held corporation. What is the rationale behind that?

**Mr. Tilley:** The definition of "closely held corporation" is to be found at the top of page 2.

**Senator Flynn:** Clause 13(3), referring to prepayment, says:

Subsections (1) and (2) do not apply in respect of a lending transaction to which a closely held corporation is a party as a borrower where the transaction is evidenced by a bond or debenture of the corporation.

It seems that any corporation not included in the definition of "closely held corporation" could prepay its debentures or

[Traduction]

commerciaux consentis aux emprunteurs les plus solvables la veille du jour fixé conformément aux règlements;

**Le sénateur Beaubien:** Ceci enfreint certainement la Loi sur les banques.

**Le sénateur Flynn:** Non, car la Loi sur les banques ne fixe pas le taux d'intérêt.

**Le sénateur Beaubien:** Elle l'a fait dans le passé. Maintenant, c'est peut-être la présente loi qui le fixera.

**Le sénateur Flynn:** La présente loi n'en fait rien.

**Le sénateur Cook:** Le taux préférentiel désigne le plus bas des taux des banques à chartes. Cette loi donne donc aux banques à chartes le droit de fixer le taux préférentiel.

**Le sénateur Flynn:** C'est là l'un des points que nous devons examiner.

**Le président:** J'ai encore l'impression qu'il doit y avoir quelque chose de stipulé par la loi avant de commencer à adopter des règlements sur la façon de l'appliquer. Même si on devait retourner le bill au Parlement. Peut-être qu'il serait opportun qu'il soit obligatoire de le faire pour un bill de ce genre.

**M. Tilley:** On a enlevé du taux d'intérêt les plafonds qui étaient prévu dans la Loi sur les petits prêts, et maintenant, il n'y a plus de plafonds. Ils seront établis selon une méthode prescrite qui sera précisée par le règlement. Il n'y a pas de plafond, et le taux variera au fil des jours. Il sera établi, je suppose, d'après le taux préférentiel des banques.

Nous passons maintenant au remboursement des prêts. Le bill prévoit à l'article 12 une méthode uniforme et normalisée d'attribution des paiements pour les frais de crédit et le principal; c'est-à-dire, qu'elle fraction d'un seul paiement qui comprend possiblement des pénalités, l'intérêt et le capital, sera attribuée au principal, ensuite à l'intérêt, et aux pénalités, et, l'ordre selon lequel cette attribution se fera.

Nous passons ensuite aux prêts hypothécaires à taux fixe. Les articles 14 et 15 prévoient une normalisation des conditions de remboursement anticipé applicables à une transaction hypothécaire, et déterminent les pénalités maximales pour versement anticipé. La pénalité maximale s'applique au cours de la première année du prêt hypothécaire et elle ne peut dépasser l'intérêt de trois mois.

**Le sénateur Cook:** Selon l'alinéa 14 (1) (a):

«Emprunteur» ne comprend pas une corporation fermée. Quelle est la raison d'être de cette définition?

**M. Tilley:** La définition de «corporation fermée» se trouve à la page 2.

**Le sénateur Flynn:** Au paragraphe 13 (3), on trouve ce qui suit au sujet du remboursement anticipé:

Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas au remboursement des obligations et débetures d'une corporation fermée partie à un prêt comme emprunteur.

Il semble donc que toute corporation qui ne correspond pas à la définition de «corporation fermée» peut rembourser ses



[Text]

bonds. There is a suggestion there, since they say that prepayment does not apply to closely held corporations, that it does apply to a non-closely held corporation. It means that any big corporation could prepay its bonds.

**The Chairman:** I can see problems.

**Senator Flynn:** I can see problems too.

**The Chairman:** Mr. Tilley, I think earlier you referred to the fact that the application of this bill was to non-corporate persons.

**Mr. Tilley:** I think I said large corporate borrowers are excluded.

**The Chairman:** Then this bill does apply to corporations as well as individuals.

**Mr. Tilley:** Yes, it does the way I read it. I would take counsel on that, but I believe so.

**The Chairman:** It is a question we should note.

**Senator Cook:** Under the definition of "lending transaction", on page 4 paragraph (f) says:

... but does not include a transaction evidenced by a bond, debenture, note or other evidence of indebtedness or guarantee of a corporation.

It does seem to exclude bonds and debentures of a corporation other than a closely held corporation.

**The Chairman:** On that basis it would certainly exclude debentures of a bank.

**Mr. A. Lotbinière Panet, Adviser to the Committee:** The definition of "borrower" also refers to:

... a natural person ... or closely held corporation.

**The Chairman:** Honourable senators, I should introduce Mr. Panet, our legal counsel.

**Senator Cook:** We certainly need him.

**The Chairman:** Mr. Tilley, we keep interrupting your progress.

**Mr. Tilley:** I think when I began I said it appeared to be not complex, but when you get into the intricacies of it, it is complex in its application, and I think this discussion demonstrates how complex it is.

We then go to variable rate mortgages. The bill sets forth a determination of the conditions which are applicable to variable rate mortgages, which have become increasingly prevalent with high interest rates. Mortgages are turning over on a maximum of five and sometimes as often as a one-year basis. It seems to me that mortgages on a one-year basis simply become a loan evidenced by an immoveable security rather than continuing to be a mortgage, but that is a legal definition.

**Senator Cook:** When this bill comes into force, would it apply to existing transactions?

[Traduction]

déventures ou ses obligations avant échéance. On pourrait comprendre ici, étant donné qu'il est précisé que la clause relative au remboursement anticipé ne s'applique pas aux corporations fermées, qu'elles s'appliquent donc aux corporations non fermées. Ce qui veut dire que toute corporation importante pourrait rembourser ses obligations avant échéance.

**Le président:** Je prévois des difficultés.

**Le sénateur Flynn:** Je prévois aussi des difficultés.

**Le président:** M. Tilley, je pense vous avoir entendu mentionner plus tôt que la mise en application de ce bill ne touche pas les sociétés.

**M. Tilley:** Je pense avoir dit que le bill ne s'appliquait pas, dans le cas où l'emprunteur est une corporation importante.

**Le président:** Le présent bill s'applique donc aux corporations, tout comme aux particuliers.

**M. Tilley:** Oui, pour autant que je sache. Je n'en suis pas absolument certain, mais je le crois.

**Le président:** C'est une question que nous devrions prendre en note.

**Le sénateur Cook:** La définition d'un «prêt hypothécaire», à la page 5, alinéa f dit un:

A l'exclusion des opérations aboutissant à une obligation, une débenture, un billet ou une autre reconnaissance de dette ou de garantie d'une corporation ... »

Il semble exclure les obligations et les débentures de toutes les corporations, à l'exception des corporations fermées.

**Le président:** A ce titre, il exclut certainement les débentures d'une banque.

**M. A. Lotbinière Panet, conseiller du Comité:** La définition d'«emprunteur» se lit comme suit:

... la personne physique ... ou la corporation fermée ... »

**Le président:** Honorables sénateurs, je voudrais vous présenter M. Panet, notre conseiller juridique.

**Le sénateur Cook:** Nous avons sans aucun doute, besoin de son aide.

**Le président:** Monsieur Tilley, nous avons encore une fois interrompu votre exposé.

**M. Tilley:** Je pense avoir dit au début que cela ne semblait pas très compliqué. Mais lorsqu'on entre dans les subtilités de la loi, son application devient plus difficile. Je pense la discussion prouve à quel point c'est complexe.

Nous passons donc aux prêts hypothécaires à taux variable. Le bill définit les conditions applicables aux prêts hypothécaires à taux variable, qui sont devenus de plus en plus courants étant donné les taux élevés d'intérêt. De plus en plus, on contracte des hypothèques renouvelables pour les cinq ans et même parfois tous les ans. Il me semble que les hypothèques contractées pour un an ne sont en fait que des garantis par un bien immeuble plutôt que des hypothèques; mais c'est une définition juridique.

**Le sénateur Cook:** Lorsque ce bill entrera en vigueur, s'appliquera-t-il aux transactions déjà conclues?

[Text]

**The Chairman:** There is provision here for that.

**Senator Cook:** There are lots of second mortgages where I come from that should be caught by something or other.

**Senator Smith (Colchester):** Clause 44 seems to indicate that it does not apply. Subsections (2) and (3) might make it apply to existing small loans.

**Mr. Tilley:** It does provide in the interest clause for the application, I believe, of interest rates where in a transaction that is in existence at the date of coming into force of the bill, but there is no stipulation as to what the interest rate is. Clause 16 applies to variable rate mortgages.

**Senator Cook:** We might make a note of the point when the bill comes into effect on existing transactions.

**Mr. Tilley:** Another main feature of the bill is disclosure of an advertising of credit. I would refer to clause 6 with respect to loans and clause 20 with respect to deposits, where it outlines the determination of conditions required for national uniform disclosure of the monetary and non-monetary clauses governing the lending transactions. Clause 6 makes reference to the regulations prescribing how you advertise the interest rate, or how you will project the interest rate in terms of the material you are publishing to advertise your business.

**The Chairman:** Clause 4(2) is rather oddly worded. It says:

Where no credit charge rate is fixed or determinable in respect of a lending transaction to which a borrower is a party, the credit charge rate in respect thereof is the prime rate on the day the transaction is entered into.

(Normal margin) What does that mean?

**Senator Lang:** It means I get the prime rate as soon as I get an overdraft on my account.

**The Chairman:** If there is no provision as to a rate, where is the obligation to pay any rate? It says:

Where no credit charge rate is fixed or determinable . . .

Perhaps the lender decided to make a loan without interest. This bill says that it is the prime rate.

**Senator McIlraith:** It looks like we are in for a very long winter, Mr. Chairman.

**Mr. Tilley:** Moving on to the depositors' protection clauses, which are clauses 19, 20 and 21 of the bill, it brings in legislation which extends to all types of deposits and deposit-taking institutions. It provides for consistency in terms of the calculation of interest and the frequency in crediting of interest to depositors' accounts.

**Senator Cook:** These clauses would certainly apply to the banks, Senator Beaubien.

**Senator Beaubien:** Yes.

**Mr. Tilley:** Clause 20 of the bill would standardize the advertising and disclosure provisions. Clause 21 deals with the

[Traduction]

**Le président:** Le bill prévoit ce cas.

**Le sénateur Cook:** Dans ma région il y a un très grand nombre de seconde hypothèques qu'il faudrait répondre d'une façon ou d'une autre.

**Le sénateur Smith (Colchester):** L'article 44 semble nous indiquer que cela ne s'applique pas à ces cas. Par contre, les paragraphes deux et trois la rendent applicables aux petits prêts en cours.

**M. Tilley:** L'article sur les intérêts prévoit l'application de taux d'intérêts s'il s'agit d'une transaction en cours au moment de l'entrée en vigueur du bill. L'article 16 s'applique à des prêts hypothécaires à taux variable.

**Le sénateur Cook:** Nous pourrions indiquer la date à laquelle le bill entrera en vigueur et s'appliquera aux transactions en cours.

**M. Tilley:** Un autre trait caractéristique du bill se rapporte à la divulgation des crédits. Je me réfère à l'article 6 se rapportant aux prêts et à l'article 20 se rapportant aux dépôts. Dans ces deux articles, on définit les conditions requises pour la divulgation uniforme, au niveau national, des clauses monétaires et non-monétaires régissant les prêts. L'article 6 se réfère aux règlements prescrivant la façon dont on doit divulguer les taux d'intérêt, ou la façon dont on doit présenter le taux dans la documentation dont vous vous servez pour faire de la publicité pour votre commerce.

**Le président:** Le paragraphe 4(2) est étrangement formulé. Il dit:

«Les frais de crédit payables à un taux ni déterminé, ni déterminable, en vertu d'un prêt conclu avec un emprunteur courent au taux préférentiel applicable le jour de la conclusion du prêt.»

Qu'est-ce que cela veut dire?

**Le sénateur Lang:** Cela signifie que je peux avoir un taux préférentiel aussitôt que mon compte est à découvert.

**Le président:** S'il n'y a aucune disposition concernant le taux, comment peut-on être forcé de payer ce taux? Il dit ceci:

Les frais de crédit payables à un taux ni déterminé, ni déterminable . . .

Le prêteur a peut-être décidé de consentir un prêt sans intérêt. D'après ce projet de loi, c'est le taux préférentiel.

**Le sénateur McIlraith:** Il semble que l'hiver sera très long, monsieur le président.

**M. Tilley:** Passons aux articles relatifs à la protection des déposants, soit aux articles 19, 20 et 21, qui couvrent tous les types de dépôts et d'établissements de dépôts, et prévoient le calcul de l'intérêt et la fréquence des crédits portés aux comptes des déposants.

**Le sénateur Cook:** Ces articles s'appliquent certainement aux banques, sénateur Beaubien.

**Le sénateur Beaubien:** Oui.

**M. Tilley:** L'article 20 du projet de loi normaliserait les dispositions relatives à la publicité et à la divulgation de



*[Text]*

calculation of interest and frequency of crediting of interest which could cause some difficulties for some organizations. The presumption in the bill is that there be a compounding of interest on a monthly basis. I have spoken to representatives of one organization and they simply mention such things as Canada Savings Bonds where there is no compounding and interest is paid on an annual basis. This applies to the business organizations where they will be required to credit and compound on a monthly basis. That is their interpretation.

**Senator Cook:** Clause 21(1) says:

The amount of interest earned in any period . . . shall be calculated in a manner prescribed by the regulations.

**Mr. Tilley:** Both clause 20, which deals with advertisements, and clause 21, which deals with the calculation of interest, make reference to the regulations. Indeed, clause 21 makes reference to the regulations three or four times.

**The Chairman:** As honourable senators will recall, yesterday we had a delegation from the Association of Canadian Financial Corporations. They accept deposits, but I think the language to describe it is that they accept what are called wholesale deposits, which would be short-term deposits made by corporations.

Would they be subject to this bill? Banks, obviously, are subject to it.

**Senator Cook:** The definition of "deposit" is as follows:

"Deposit" means the unpaid balance of the aggregate of moneys received or held by an institution . . .

They are certainly institutions, so it would apply to them.

**The Chairman:** What I am thinking of is this business of accruing interest day-to-day and crediting the amount on a daily basis.

**Senator Molson:** That would be by regulation.

**The Chairman:** It would certainly apply to trust companies, too.

**Senator Molson:** What is the definition of "institution," Mr. Chairman? It simply says "held by an institution."

**Senator Laird:** The term "lending institution" is defined.

**Senator Molson:** But this is a deposit, isn't it?

**The Chairman:** I believe the test in that respect, Senator Molson, is that they are settling on a class of institutions that accept deposits.

**Senator Barrow:** But it goes on to say:

. . . unless it is within a class of institutions prescribed by the regulations to be excepted from the application . . .

**The Chairman:** In other words, the broad characteristic of "class" must be that they accept deposits. Then by regulation, the regulations can stipulate within that group that certain institutions would be excepted.

*[Traduction]*

renseignements. L'article 21 se rapporte au calcul de l'intérêt et à la fréquence des crédits portés aux comptes des déposants, ce qui pourrait poser des problèmes à certaines organisations. Le projet de loi prévoit que les intérêts composés seront calculés mensuellement. J'ai parlé à des représentants d'une organisation et ils ont simplement mentionné des choses comme les obligations d'épargne du Canada, où il n'y a pas d'intérêt composé et où l'intérêt est payé annuellement, et cela s'applique aux entreprises commerciales qui devront payer à leurs clients des intérêts mensuels. C'est là leur interprétation.

**Le sénateur Cook:** L'article 21 (1) dit ceci:

Les intérêts payables . . . sont calculés conformément aux règlements.

**M. Tilley:** L'article 20, qui se rapporte à la publicité, et l'article 21, qui traite du calcul de l'intérêt, font tous deux allusion aux règlements. En fait, l'article 21 renvoie 3 ou 4 fois aux règlements.

**Le président:** Les sénateurs se rappelleront qu'hier, nous avions une délégation de l'Association des sociétés financières canadiennes. Ces sociétés acceptent ce qu'on appelle les dépôts en gros, qui seraient des dépôts à court terme effectués par des sociétés.

Seraient-ils assujettis à ce projet de loi? Les banques, évidemment, le sont.

**Le sénateur Cook:** La définition de «dépôt» est la suivante:

«dépôt» désigne l'ensemble des sommes et des intérêts échus conservés par l'établissement . . .

Ce sont bien des établissements, donc elles y seraient assujetties.

**Le président:** Ce que j'en pense, c'est qu'il s'agit d'accumuler l'intérêt au jour le jour et d'en créditer le montant sur une base quotidienne.

**Le sénateur Molson:** Cela se ferait en application d'un règlement.

**Le président:** Cela s'appliquerait certainement aussi aux sociétés de fiducie.

**Le sénateur Molson:** Quelle est la définition de «établissement», monsieur le président? Il est simplement dit «conservé par un établissement».

**Le sénateur Laird:** L'expression «établissement de prêt» est définie.

**Le sénateur Molson:** Mais il s'agit d'un dépôt, non?

**Le président:** Je pense qu'à cet égard, sénateur Molson, on s'arrête à une catégorie d'établissements qui acceptent les dépôts.

**Le sénateur Barrow:** Mais il est également dit:

. . . les établissements non compris dans les catégories exemptées de l'application . . .

**Le président:** Autrement dit, ce sont les établissements qui acceptent les dépôts. Et les règlements peuvent stipuler que certains établissements de ce groupe seraient exemptés.

[Text]

**Senator Cook:** For instance, the regulations could except credit unions and still leave in banks. They can make exceptions as long as they do so by class of institution.

**The Chairman:** Yes, because credit unions are deposit-taking institutions. They would be in that category.

**Senator McIlraith:** This bill would take away the power of institutions to compute interest on any term longer than a monthly term. That is a curious thing, because there are term certificates being sold presently where the interest, if it is paid once annually, is calculated at a higher rate than if it is paid twice annually. That ability, it seems to me, would be destroyed by clause 21(2), which stipulates a monthly or shorter term.

**Senator Buckwold:** Is there not a difference between a certificate and a deposit?

**Senator McIlraith:** There may be, but institutions now may provide for variations in the rate depending on the term, both in respect of deposits and certificates. I think that is a grey area and one which we should look at closely. I do not know offhand from a superficial examination of the clause so far what the effect is, but I think it is a grey area and one which needs clarification.

**Mr. Tilley:** It also raises the question of whether the government would come within the definition of "institution". It it were considered an institution, interest on Canada Savings Bonds, and other governmental bonds, would have to be paid monthly.

**The Chairman:** The bill may have to contain a definition of what constitutes an institution. Simply to describe it as an institution which accepts deposits may not be sufficient. A bank accepts deposits. Is it an institution?

**Senator McIlraith:** There is a good deal of greyness in two or three of the points raised by the provisions of this bill, and it seems to me we are going to have to look with great care at each clause and then define the words used, the terminology used, because it is not readily apparent that it is the definition in common use.

**The Chairman:** What you are saying is that the use of the word "institution" in this bill, because it has such widespread and important implication, is one that should be better defined as to precisely the type of institution covered.

**Senator McIlraith:** And similarly such words as "deposit" as they are used in the bill.

**Senator Cook:** What the bill would do is to throw the net very wide while reserving the right, by regulation, to make it smaller.

**The Chairman:** If it becomes an issue as to whether an institution is an institution intended to be covered by the bill, then you are left with the ordinary method of establishing the ordinary meaning to be attached.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Par exemple, les règlements pourraient exempter les caisses de crédit, tout en incluant les banques. On peut faire des exceptions tant qu'on respecte les catégories d'établissements.

**Le président:** Oui, car les caisses de crédit sont des établissements de dépôt. Elles rentreraient dans cette catégorie.

**Le sénateur McIlraith:** Ce projet de loi retirerait aux établissements le pouvoir de calculer l'intérêt sur une durée supérieure à un mois. C'est curieux, parce qu'on vend actuellement des certificats à terme dont l'intérêt, lorsqu'il est versé une fois par an, est calculé à un taux plus élevé que s'il était versé deux fois par an. Cette possibilité, il me semble, serait supprimée par le paragraphe 2 de l'article 21, qui prévoit une durée égale ou inférieure à un mois.

**Le sénateur Buckwold:** N'y a-t-il pas de différence entre un certificat et un dépôt?

**Le sénateur McIlraith:** C'est possible, mais les établissements peuvent actuellement prévoir des variations du taux d'intérêt en fonction du terme, et pour les dépôts, et pour les certificats. Je pense que c'est un article obscur que nous devrions étudier à fond. Comme je ne l'ai examiné qu'en surface, je ne pourrais dire quels en sont les effets, mais je pense qu'il constitue un point obscur qu'il y aurait lieu d'éclaircir.

**M. Tilley:** Cela soulève également la question de savoir si le gouvernement serait compris dans la définition de «établissement». S'il était considéré comme un établissement, l'intérêt sur les obligations d'épargne du Canada et autres obligations du gouvernement devrait être versé une fois par mois.

**Le président:** Nous devons peut-être ajouter à ce bill une définition du mot établissement. Il ne sera peut-être pas suffisant de le décrire comme étant un établissement qui reçoit des dépôts. Une banque reçoit des dépôts. Est-ce qu'une banque est un établissement?

**Le sénateur McIlraith:** Deux ou trois des questions soulevées par les dispositions du bill ne sont pas très claires, et il me semble que nous allons devoir étudier chaque article très attentivement et définir les mots employés parce qu'il n'est pas évident qu'il s'agit de la définition courante.

**Le président:** Ce que vous dites c'est que le mot «établissement», est tellement employé dans ce bill, qu'il devrait être mieux défini afin de préciser le genre d'établissements visés.

**Le sénateur McIlraith:** Il en va de même pour des mots tels que «dépôt» dans le contexte de ce bill.

**Le sénateur Cook:** Le bill devrait avoir une portée très étendue quitte à ce qu'on la restreigne plus tard par règlements.

**Le président:** Si jamais il devient nécessaire de savoir si un établissement donné est touché par ce bill, il ne vous reste qu'à déterminer quel sens on doit donner au mot.



[Text]

You get dictionary meanings. You get customs of business, of finance, and you may end up with a definition that is much broader than will appear to be sanctioned.

**Senator Molson:** Like "substantial".

**The Chairman:** Yes. How are we coming along, Mr. Tilley?

**Mr. Tilley:** I have just two more changes and then I would set forth some problem areas. I think we have covered many of them to this point, Mr. Chairman.

Clauses 24 through 30 provide for the administration of the bill and the appointment of an administrator to enforce regulations.

**Senator Lang:** I think we now see the purpose of the legislation, Mr. Chairman. The purpose of the legislation is set out in clause 24: it is the creation of a bureaucracy.

**Mr. Tilley:** It provides in clause 27 that lenders are to maintain full and adequate records and it reiterates that in the clauses on administration. It requires that lenders are to issue periodic statements, without a definition of "periodic," but this would be something which is not required now. It gives the administrator rights which are similar in some aspects of procedure to what is in the Income Tax Act.

**The Chairman:** This is a rather unusual practice, to have an administrator under a particular bill.

**Senator McIlraith:** And to have him perform such other duties in relation to the administration of the act as are delegated to him by the minister.

**The Chairman:** Yes.

**Senator McIlraith:** You get into the question of answerability of the minister.

**The Chairman:** Ordinarily, in the scheme of government you have a bill where a minister is in charge of the bill and its administration. He has a staff, including a deputy minister and so on. But here you have an administrator. What is his relationship in the scheme of that department?

**Senator McIlraith:** And there is an interesting point vis-à-vis our constitutional practice in that he can delegate his duties to the administrator and, therefore, would appear to escape answerability to the elected representatives. There is a real point there that will need examination. It may not have as wide an interpretation as I have indicated, but it certainly will require examination.

**Senator Cook:** The administrator has very wide powers. I see on page 26 that he can go in and seize books and do all the rest of those things, and so forth. Here again I think we ought to make a note for our own purposes to see if there is any right of appeal from what the administrator does. There does not appear to be in the act. I am referring to clause (3) of clause 28 on page 26. I am not necessarily against all of the things that he can do, but I think we would want to make a note, Mr. Chairman, as to whether or not there is any appeal or any

[Traduction]

Vous avez toujours les définitions des dictionnaires, mais vous avez aussi le jargon des affaires, des finances, et vous vous retrouvez avec une définition beaucoup plus large que celle qui semble être sanctionnée.

**Le sénateur Molson:** Tel que «sensiblement».

**Le président:** Oui. Sommes-nous bien avancés, monsieur Tilley?

**M. Tilley:** Je voudrais parler de deux autres articles avant de passer à certains problèmes. Je crois que nous en avons étudié un bon nombre jusqu'à maintenant, monsieur le président.

Les articles 24 à 30 contiennent les dispositions générales relativement à l'application du bill et à la nomination d'un directeur chargé de veiller à l'application des règlements.

**Le sénateur Lang:** Je crois que nous voyons maintenant le but de cette loi, monsieur le président. Il est énoncé à l'article 24: c'est la création d'une bureaucratie.

**M. Tilley:** Le bill stipule, à l'article 27, que les prêteurs doivent tenir des dossiers complets et appropriés, et cela est réitéré dans les articles touchant l'application de la loi. Il stipule que les prêteurs doivent préparer des états de compte périodiques, sans définir «périodiques»; on n'exige pas cela actuellement. Cela donne au directeur des droits qui sont semblables, à certains égards de la procédure, à ce qui est prévu dans la Loi sur l'impôt.

**Le président:** C'est une pratique un peu inhabituelle de nommer un directeur sous l'empire d'un bill en particulier.

**Le sénateur McIlraith:** Et de lui demander d'exercer pour l'application de la loi, d'autres pouvoirs et fonctions qui lui seraient délégués par le ministre.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Vous touchez maintenant au fait que le ministre soit comptable.

**Le président:** D'habitude, la pratique du gouvernement, c'est de confier au ministre la responsabilité du bill et de son application. Il a un personnel, y compris un sous-ministre, etc. Mais ici, vous avez un directeur. Quelle est sa position par rapport au ministère?

**Le sénateur McIlraith:** C'est aussi intéressant du point de vue constitutionnel, en ce sens qu'il peut déléguer ses fonctions au directeur, et semblerait donc éviter d'être comptable aux représentants élus. C'est un aspect important qu'il faudra examiner. Cette disposition peut ne pas avoir une interprétation aussi large que celle que vous lui avez donnée mais elle devra sûrement être examinée de plus près.

**Le sénateur Cook:** Le directeur a des pouvoirs très vastes. Je vois à la page 26 qu'il peut aller saisir des livres et prendre d'autres mesures semblables. Encore une fois, je crois que nous devrions en prendre note, pour notre gouverne, afin de voir s'il y a un droit d'appel des décisions du directeur. Il me semble qu'on n'en a pas prévu dans cette loi. Je me reporte au paragraphe 28 (3) à la page 26. Je ne m'oppose pas nécessairement à tout ce qu'il peut faire, mais je crois que nous devrions voir, monsieur le président, s'il existe ou non un droit d'appel,

[Text]

recourse to the courts by the person who is affected by the seizure of papers and so on.

**The Chairman:** This deals with search warrants, and under the Criminal Code the provision is that, if you are in connection with any criminal matter where it becomes important to get possession of documents, et cetera, you may go to a justice of the peace and he may grant the search warrant and direct the police in what they are to do. But whoever completes the search and takes the documents is directed to return those documents and deliver them to the justice of the peace. The justice of the peace can then give a direction for those documents to be delivered into the possession of the officials who are engaged in the prosecution. So the procedure is not unusual here, except that it is the administrator who can initiate it.

**Senator Cook:** Under the Criminal Code, sir, is there any appeal from what a justice of the peace does?

**The Chairman:** No. No, in the Code there is not. I have been through those provisions, as you know.

**Senator McIlraith:** Is there not a point at which the person from whom the records are being seized has notice and can argue as to what should be done or as to the terms under which the justice of the peace turns the records over to whomever he turns them over to or makes them available? Under the Criminal Code is there not such an opportunity at some point? Because in this bill there is no opportunity.

**The Chairman:** When we were dealing with the Income Tax Act we thought it was so important to spell everything out that where there was a seizure of documents it has to be on an order of a Supreme Court judge, a Federal Court judge or a county court judge, and the documents go into the possession of the income tax people who are doing the investigating. But you do have certain rights. You have a solicitor and client privilege which can be asserted. But it is spelled out in the act.

**Senator Cook:** Under the Income Tax Act do you not have the right to get copies of the documents?

**The Chairman:** Yes, and it is spelled out in the act.

**Senator Cook:** Here it says that the administrator can retain them, and there is no right mentioned here for the person to get copies of them.

**The Chairman:** Yes, I think there should be a provision under which the parties from whom the documents are taken, or their attorneys, should be able to obtain copies.

**Senator Cook:** They should be able to inspect them and make copies, and so on. How else can they defend their cases?

**The Chairman:** They should certainly have access. In the Combines Investigation Act, for instance, the statute requires that the combines people who seize the documents are to provide copies within so many days.

[Traduction]

ou un recours auprès des tribunaux, dont pourrait se prévaloir la personne touchée par la saisie de documents, etc.

**Le président:** Le paragraphe porte sur les mandats de perquisition et le Code criminel prévoit que si, dans une affaire criminelle, il devient nécessaire de saisir des documents etc., on peut obtenir un mandat de perquisition d'un juge de paix, qui donnera des instructions à la police. Mais celui qui fait la perquisition et saisit les documents doit remettre ces documents au juge de paix. Le juge de paix peut ensuite ordonner que ces documents soient confiés aux fonctionnaires chargés des poursuites; cette procédure n'est pas inhabituelle, sauf que c'est le directeur qui peut l'amorcer.

**Le sénateur Cook:** Monsieur, le Code criminel prévoit-il une possibilité d'appel à l'égard des décisions d'un juge de paix?

**Le président:** Non. Il n'y a rien à cet égard dans le code, dont j'ai soigneusement examiné les dispositions, comme vous savez.

**Le sénateur McIlraith:** N'est-il pas prévu qu'une personne dont les registres sont saisis reçoit d'abord un préavis et qu'elle peut avoir son mot à dire quant aux mesures à prendre, ou aux modalités selon lesquelles le juge de paix confie les documents aux personnes responsables, ou leur en donne accès? Le Code criminel ne prévoit-il pas cette possibilité à un certain stade? Parce qu'il n'y a rien à ce sujet dans ce bill.

**Le président:** Pendant notre étude de la Loi de l'impôt sur le revenu, nous estimions qu'il était important de tout stipuler, au point que toute saisie de documents devait être ordonnée par un juge de la Cour suprême, de la Cour fédérale ou d'une cour de comté; de plus, les documents devaient être confiés aux enquêteurs de l'impôt. Mais il existe certains droits, comme celui d'obtenir les services d'un avocat, mais cela est prévu dans la loi.

**Le sénateur Cook:** La Loi de l'impôt sur le revenu ne prévoit-elle pas que les intéressés ont le droit d'obtenir des copies des documents?

**Le président:** Oui, et le loi le stipule.

**Le sénateur Cook:** Le bill stipule que le directeur peut les conserver, et je ne vois rien ici sur le droit des personnes d'en obtenir des copies.

**Le président:** En effet, j'estime qu'il devrait être prévu que les personnes dont les documents sont saisis, ou leur avocat, peuvent en obtenir des copies.

**Le sénateur Cook:** Elles devraient pouvoir les examiner, en faire des copies et ainsi de suite. Autrement, comment pourraient-elles se défendre?

**Le président:** Elles devraient de toute évidence y avoir accès. La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions stipule par exemple que les enquêteurs qui saisissent des documents doivent en fournir des exemplaires dans un certain délai.



[Text]

**Senator Cook:** It may be that this one does too, after all, sir. I have just noticed that on page 27, under clause 28(4) it says:

(4) Subsections 231(2), (5), (6), (9) and (10) of the Income Tax Act apply with respect to audits, examinations and searches conducted, and seizures made, . . .

et cetera. So perhaps the point is met by making these distinctions.

**The Chairman:** I think it is, but it is an odd way of doing it.

**Senator Smith (Colchester):** It would have been very much better drafting if they had set out in this bill the provisions to which they are referring. If they had actually copied them over, it would have been better, instead of our having to refer to some other bill to find out what is in it.

**The Chairman:** It is an unusual and, I would say, an unorthodox way of taking some quasi-criminal procedures in another statute and making them apply in this statute just by referring to the sections in the other statute. I think they should be spelled out right in the bill itself.

**Senator Beaubien:** Mr. Chairman, under this bill the administrator could change the way in which our banks do business. He could push them all into a loss position simply by regulation. We are doing over the Bank Act now. Why should we have something which would supersede the Bank Act and could change the whole way in which our banks do business? He could say, "You have to credit everybody for every day of interest and for every hour of interest and you can only charge a maximum of 6 per cent." Or he could do anything he wished simply by making regulations which he can change from day to day.

**The Chairman:** Well, we will continue that discussion, senator.

**Senator Beaubien:** I hope so.

**Senator Lang:** May I refer to the interest on judgment debts? There are two clauses in the bill requiring that interest accrue on judgment debts, even where there is no such order as to interest in the judgment itself.

**The Chairman:** Well, there is something there that I could call your attention to.

**Senator Lang:** I cannot understand what the purpose of that is.

**The Chairman:** I call your attention to page 9. There is a provision concerning where a lender who holds a note of the borrower and the note stipulates for interest, the borrower gets in default and the lender sues on the note and obtains a judgment. Clause 23 says that a judge giving judgment in favour of the lender may stipulate with respect to the interest that after the judgment date a period shall elapse of, say, 20 days or something like that before interest will run on the judgment. What clause 23 seems to say is that in those circumstances the prime rate will apply. Is this bill imposing

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Somme toute, ce bill le prévoit peut-être aussi, monsieur. Je viens de remarquer qu'il est dit au paragraphe 28 (4) de la page 27:

(4) Les paragraphes 231(2), (5), (6), (9) et (10) de la Loi de l'impôt sur le revenu s'appliquent aux vérifications, examens, perquisitions et saisies effectuées . . .

etc. C'est peut-être dans ces distinctions que se trouve la réponse que nous cherchons.

**Le président:** Je crois que si, mais c'est une étrange façon de régler la question.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Le libellé eût été bien meilleur si les dispositions que vous mentionnez figuraient dans le bill; ainsi nous n'aurions pas à nous reporter à cette loi pour savoir de quoi il s'agit.

**Le président:** C'est une manière inhabituelle et, dirais-je, peu orthodoxe que d'emprunter certaines procédures *quasi* criminelles à une loi, pour les appliquer à une autre loi, en mentionnant simplement les articles où elles se trouvent. J'estime qu'elles devraient être rédigées dans le bill que nous étudions.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, en vertu de ce bill, le directeur pourrait modifier le mode de fonctionnement de nos banques. Il pourrait, par un simple règlement, les mener toutes à la faillite. Actuellement, nous revisons la Loi sur les banques; est-il sage d'adopter une mesure législative qui puisse remplacer cette loi, et qui risquerait de transformer complètement les habitudes de nos banques? Le directeur pourrait par exemple les obliger à créditer des intérêts à tous leurs clients, chaque jour et chaque heure, et limiter leur taux d'intérêt à un maximum de 6 p. 100; il pourrait faire tout ce qui lui semblerait bon, à coup de règlements, qu'il pourrait modifier d'un jour à l'autre!

**Le président:** Nous poursuivrons cette discussion, sénateur.

**Le sénateur Beaubien:** Je l'espère bien.

**Le sénateur Lang:** Je voudrais mentionner les intérêts sur les créances judiciaires. Deux articles du bill prévoient qu'elles doivent faire l'objet d'intérêts, même s'il n'y a pas de décision à cet égard dans le jugement.

**Le président:** Et bien, il y a justement un point que je voulais vous signaler.

**Le sénateur Lang:** Mais je ne puis comprendre la raison d'être de cette disposition.

**Le président:** Veuillez vous reporter à la page 9. On y prévoit le cas où un prêteur détient un billet d'un emprunteur, stipulant des intérêts; l'emprunteur est pris en faute et le prêteur le poursuit et obtient réparation. L'article 23 dit qu'un juge se prononçant en faveur d'un prêteur peut stipuler, en ce qui concerne l'intérêt, qu'une vingtaine de jours, où à peu près, après la date du jugement la créance judiciaire peut porter intérêt. L'article 23 semble dire que dans ces circonstances le taux préférentiel s'appliquera. Le présent bill impose-t-il un intérêt à un moment où le tribunal affirme qu'il est suspendu? On remarque un certain nombre de difficultés du genre.

[Text]

interest where the court has said it is suspended? There are a number of these things.

**Senator Lang:** It says even though the judgment may be suspended or reversed in another court.

**The Chairman:** Subclause (3) says:

(3) Where a court rendering or making a judgment, decree, rule or order that gives rise to a judgment debt so orders, no interest accrues on the judgment debt or interest accrues thereon beginning on a day fixed by the court, and where interest accrues on a judgment debt beginning on a day fixed by a court, it accrues at the prime rate on the day so fixed notwithstanding that the judgment, decree, rule or order may have been suspended by any proceedings in the same or another court.

What it is saying here is that, even though the judge specifies a rate of interest after the date of judgment, it is not to commence accruing for a period of a month, or it is not to commence accruing until any appeal has been disposed of. This clause appears to say that the prime rate applies. What does that mean?

**Senator McIlraith:** That the bureaucrats do not like the favoured borrower.

**The Chairman:** We will have to look at that one, I think.

**Senator Smith (Colchester):** There is also the mechanical problem of ascertaining what the prime rate is.

**The Chairman:** There is provision for that in the bill.

**Senator Buckwold:** Except that there are times when all the banks do not have the same rate. The definition indicates it is the prime rate charged by chartered banks to the best customers. You could have a period of a few days when there could be a difference in the prime rate.

**The Chairman:** Let us assume the interest rate provided on the note; the lender sues and gets judgment for the principal amount of the note plus the interest stipulated on the note. That interest rate may be higher or may be lower than the prime rate. Notwithstanding that, this subjection appears to say that the prime rate is the rate. I think there are a lot of things here that we will have to have a good look at.

**Mr. Tilley:** Going back to the prime rate, it says:

“prime rate”, on any day, means the lowest rate.

**Senator Smith (Colchester):** I know what the prime rate is in the definition, but if I am a lawyer in a rural town entering a judgment on a certain day, or a year from now calculating how much is due on a judgment on a certain day, how do I know what rate to apply? How do I know what the prime rate was? Do I have to go over to that branch of the bank and ask what the prime rate was on December 1, 1975, what it is now and what it had been inbetween?

**Senator Buckwold:** The point I was making was that if you look at the definition of “prime rate” it uses the plural, “chartered banks” and there could be a difference.

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Il dit: même si le jugement peut être suspendu ou infirmé par un autre tribunal.

**Le président:** Le paragraphe (3) se lit comme suit:

«(3) Le tribunal peut ordonner le paiement d'une créance judiciaire sans intérêts ou ordonner que les intérêts commencent à courir à une certaine date; ils courent alors au taux préférentiel applicable nonobstant toute suspension résultant de procédures intentées devant le même tribunal ou un autre tribunal.»

On dit en fait ici que, même si le juge précise un taux d'intérêt après la date du jugement, il ne peut commencer à courir avant un mois, ou avant que chaque appel n'ait été entendu. Cet article semble dire que le taux préférentiel s'applique. Qu'est-ce que cela signifie?

**Le sénateur McIlraith:** Que les bureaucrates n'aiment pas l'emprunteur privilégié.

**Le président:** Il faudrait étudier cet article, je pense.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Reste aussi le problème technique du calcul du taux préférentiel.

**Le président:** Le bill le prévoit.

**Le sénateur Buckwold:** Il arrive toutefois qu'aucune banque n'ait le même taux. La définition indique que c'est le taux préférentiel demandé par les banques à charte à leurs meilleurs clients. Il est possible que pendant quelques jours il y ait une différence dans le taux préférentiel.

**Le président:** Présumons qu'un taux d'intérêt a été prévu sur le billet; le prêteur poursuit et obtient jugement pour le principal et les intérêts portés sur le billet. Le taux d'intérêt peut être supérieur ou inférieur au taux préférentiel. Quoi qu'il en soit, on semble dire que le taux préférentiel est le taux en question et je pense qu'il y a beaucoup de points ici sur lesquels nous devons nous pencher.

**M. Tilley:** Pour en revenir au taux préférentiel, on dit:

«taux préférentiel», n'importe quel jour, signifie le taux le plus bas.»

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je connais la définition du taux préférentiel, mais si j'étais avocat dans une municipalité rurale et que je rende un jugement, un certain jour, où dans un an d'ici, et que j'essaie de calculer ce qui est dû pour un jugement rendu un certain jour, comment pourrais-je connaître le taux applicable? Comment pourrais-je savoir quel était alors le taux préférentiel? Dois-je me rendre dans une succursale de la banque pour m'informer du taux préférentiel du 1<sup>er</sup> décembre 1975, de ce qu'il est maintenant et de ce qu'il a été entre temps?

**Le sénateur Buckwold:** Je disais simplement que, dans la définition de «taux préférentiel», on utilise le pluriel «banques à charte» et cela pourrait entraîner des différences.



[Text]

**The Chairman:** Clause 23(2) says:

... the judgment, decree, rule or order otherwise orders, interest accrued thereon beginning on the day the judgment, decree, rule or order is rendered or made at the prime rate on that day notwithstanding that the judgment, decree, rule or order may have been suspended by any proceedings in the same or another court.

What is the purpose of that?

**Senator Smith (Colchester):** It all seems very peculiar.

**The Chairman:** First of all, if the interest rate on the note is higher or lower than the prime rate, this subsection provides that you start calculating the prime rate even though the judgment has suspended the accrual of interest. We have got our work cut out. Are we through, Mr. Tilley?

**Mr. Tilley:** I would point out on recourse available to borrowers, the conditions where legal recourse is available are found in clause 36. Clauses 37 and 39 relate to a statement of penalties applicable to violations of certain restrictions of the proposed act.

If I may recapitulate briefly, some of the problem areas, as I saw them and many more that have come out during the meeting this morning, are that there are bound to be difficulties resulting from an attempt to bring in federal legislation that covers a number of areas such as consumer credit, mortgages, deposits, advertising and disclosure, where they are carried on by different institutions in various jurisdictions. There is a form for specificity concerning the method of computation of interest and interest crediting which could reduce institutional freedom.

There is a requirement for the computation of interest on daily balances, which could be extremely difficult for some organizations without computers. In the banking industry, I believe only 30 per cent of the total branches have computer facilities which could achieve this, without consideration of the cost of programming computers to accommodate this.

There is consistency of the proposed legislation with existing legislation. Mortgage prepayment proposals may make it more difficult to bring money flow into the mortgage field because of the increased opportunities to prepay mortgages, and probably a reduced outstanding term. If the lender is looking towards a specific term, this may have some effect on the amount of money available in that area.

**The Chairman:** Is there reference in the bill to NHA mortgages?

**Mr. Tilley:** Yes, in clause 15, which relates to penalties for prepayments under mortgage transactions.

**Senator McIlraith:** That is one of the references to NHA mortgages.

**The Chairman:** Yes. I notice the bill would purport to deal with NHA mortgages on the basis of a variable rate. There are some clauses of the bill, commencing with clause 16, which deal with variable rate mortgage transactions. I am wondering

[Traduction]

**Le président:** Le paragraphe 23(2) se lit comme suit:

«Les créances judiciaires qui prennent naissance à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi portent intérêt au taux préférentiel applicable à compter de la date du jugement à moins d'une directive contraire du tribunal, nonobstant toute suspension résultant de procédures intentées devant le même tribunal ou un autre tribunal.»

Quel en est le but?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Tout cela me semble bien curieux.

**Le président:** D'abord, si le taux d'intérêt du billet est supérieur ou inférieur au taux préférentiel, ce paragraphe prévoit qu'il faut commencer par calculer le taux préférentiel même si par suite d'une suspension judiciaire, les intérêts n'ont pas couru. Notre travail est tout préparé. Avons-nous terminé, monsieur Tilley?

**M. Tilley:** Je voudrais attirer votre attention sur les recours mis à la disposition des emprunteurs; les circonstances dans lesquelles ils s'appliquent sont stipulées à l'article 36. Les articles 37 et 39 concernent les peines qu'entraîne la violation de certaines exigences de ce projet de loi.

En résumé, certains problèmes que j'avais perçus et qui ont été décelés au cours de la réunion de ce matin, découlent de tentatives d'appliquer une loi fédérale à un certain nombre de domaines comme le crédit à la consommation, les hypothèques, les dépôts, la publicité et la divulgation des renseignements, administrés par divers établissements qui relèvent de compétences variées. Il y a des précisions sur la méthode de calcul de l'intérêt et de la remise des frais d'intérêt, qui pourraient brimer la liberté des établissements.

Le calcul des intérêts sur le solde quotidien pourrait se révéler extrêmement compliqué pour certains organismes non informatisés. Dans le secteur bancaire, je crois que seulement 30 p. 100 des succursales possèdent des ordinateurs capables d'effectuer ces calculs. En outre, la programmation de cette opération entraînerait sans doute des coûts considérables.

Ce projet de loi ressemble assez aux lois existantes. Les propositions concernant les versements anticipés sur les prêts hypothécaires pourraient causer un désintéressement pour les investissements dans le domaine hypothécaire en raison des modalités facilitant le paiement anticipé des hypothèques et du rabaisement probable de l'échéance. Si les prêteurs préfèrent les investissements à échéance fixe, cela pourrait occasionner une réduction du capital disponible pour le prêt hypothécaire.

**Le président:** Ce bill traite-t-il des prêts L.N.H.?

**M. Tilley:** Oui, à l'article 15, qui traite des pénalités pour versements anticipés sur les prêts hypothécaires.

**Le sénateur McIlraith:** C'est l'une des références aux prêts hypothécaires L.N.H.

**Le président:** Exactement. Je remarque que le bill semble supposer que les prêts L.N.H. ont tous un taux variable. Ce bill comporte certains articles, dont l'article 16, sur les prêts hypothécaires à taux variable. Je me demande quel pouvoir a

[Text]

about the authority of government, through the Department of Consumer and Corporate Affairs, to deal with HNA mortgages in the manner proposed.

We were faced with this question when we were considering the combines legislation. As honourable senators will recall, the combines people wanted authority to go into any department of government where there was a commission or board. I am thinking, for instance, of the Canadian Transport Commission in relation to the Department of Transport, which has the function of fixing rates in connection with air travel. Our position at that time was that we would not agree to perpetuating a situation where one department of government could go in and supervise and direct in connection with another department of government. What we told the minister in that case was that he had better get together with his counterpart in the Department of Transport and resolve their problems.

NHA mortgages are presently administered by Central Mortgage and Housing Corporation, which is a crown corporation, and this bill proposes giving the authority in some directions for the Department of Consumer and Corporate Affairs, and the administrator of this particular legislation, to in effect supervise or make directions in relation to operations of a crown corporation.

**Senator McIlraith:** The bill would also give the crown corporation the right to fix the rate that borrowers would be charged, other than borrowers coming under the area of responsibility assigned to that crown corporation, which is a very doubtful process. Again, it removes the answerability of ministers from the control of Parliament. It is a curious extension. I do not see the purpose of doing it in this way. What is being sought is to establish a rate that is, I suppose, reasonable, or not offensive, but to delegate through two processes that authority to a crown corporation seems very objectionable and certainly is an indirect way of accomplishing it.

**Senator Lang:** At what stage is this bill now, Mr. Chairman.

**The Chairman:** There is a motion presently before the other place to refer the bill to the Health and Welfare Committee. I do not believe second reading debate has been concluded yet, so the bill is not actually before the committee of the other place at this time. Given the speed with which they are moving in the other place, I would judge that it would be after the Christmas recess before it would be likely that the bill might get to that committee. With that in mind, we will continue our study of the subject matter.

**Senator Lang:** I am surprised at the lack of reaction to this piece of legislation. I should think the Association of Canadian Financial Corporations, the banks, and so forth, would be up in arms over this legislation.

**The Chairman:** Briefs have been submitted to the minister and delegations have appeared before him, one of which was the Bankers Association. The Bankers Association has also expressed interest in appearing before this committee, as have some of the other institutions.

[Traduction]

le gouvernement, c'est-à-dire le ministère de la Consommation et des Corporations, de réglementer ainsi les prêts L.N.H.

Nous avons dû envisager ce problème lorsque nous avons étudié la loi sur les coalitions. Comme les sénateurs se le rappelleront, les inspecteurs enquêtant sur les coalitions voulaient être autorisés à enquêter dans tous les ministères où il existait une commission ou un conseil. Je pense, par exemple, à la Commission canadienne des transports qui relève du ministère des Transports et qui a pour fonction de fixer les tarifs aériens. À cette occasion, nous avons décidé de ne pas perpétuer une situation où un ministère pouvait exercer une surveillance sur un autre ministère. Nous avons conseillé au ministre intéressé de convoquer ses homologues au ministère des Transports et de résoudre ce problème avec eux.

Les prêts L.N.H. sont actuellement accordés par la Société centrale d'hypothèque et de logement, qui est une société de la Couronne. Ce bill propose de déléguer certaines compétences au ministère de la Consommation et des Corporations et d'en faire l'administrateur de cette loi lui permettant ainsi d'exercer un contrôle sur la gestion des sociétés de la Couronne ou de leur faire certaines suggestions concernant leur administration.

**Le sénateur McIlraith:** Le bill accorderait aussi aux sociétés de la Couronne le droit de fixer les taux d'intérêt pour des emprunteurs autres que ceux qui relèvent de cette société de la Couronne, ce qui semble une méthode très douteuse. Une fois de plus, ce bill soustrait les ministres au contrôle du Parlement. Voilà un élargissement très étonnant. Je ne vois pas pourquoi on agit ainsi. Je présume qu'on cherche à établir un taux qui soit raisonnable ou non préjudiciable. Toutefois, la délégation de ce pouvoir de deux façons semble très discutable et constitue certainement une façon indirecte d'atteindre le but visé.

**Le sénateur Lang:** A quel point en est-on dans l'étude de ce bill, monsieur le président?

**Le président:** Il y a actuellement une motion devant la Chambre des communes pour renvoyer ce bill au Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales. Je ne crois pas qu'on en ait terminé la deuxième lecture et par conséquent, le bill n'est pas encore étudié par ce comité. Étant donné la vitesse à laquelle on progresse à l'autre endroit, j'estime que notre comité ne sera saisi du projet de loi qu'après le congé des fêtes. En gardant cela à l'esprit, nous allons poursuivre notre examen de la question.

**Le sénateur Lang:** Je suis étonné du peu de réactions à cette mesure législative. J'aurais cru que l'Association canadienne des institutions financières, les banques, se seraient élevés contre cette loi.

**Le président:** Des mémoires ont été soumis au ministre, et certaines délégations, dont l'une représentait l'association des banquiers, lui ont rendu visite. L'Association des banquiers, ainsi que d'autres organismes, ont d'ailleurs manifesté le désir de comparaître devant notre comité.



[Text]

**Senator Lang:** My feeling is that this is such a ludicrous piece of legislation I cannot imagine there not having been a far greater outcry from those people who would be affected. It has nothing to do with loansharking. Those involved in loansharking will get along just as well with this legislation as without it. They do not worry about statutes.

**The Chairman:** There is no specific penalty in the bill in respect of loan sharking, is there?

**Mr. Tilley:** There is a penalty in respect of a criminal rate, if the authorities can prove a criminal rate.

**Senator Lang:** Whatever that is.

**The Chairman:** But loansharking is not a term that is used in the bill?

**Mr. Tilley:** No, it is not. I believe it came from the introductory remarks of the minister in the other place.

**The Chairman:** I think that is about as far as we can go this morning. We will meet again next Wednesday morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Cette loi me semble tellement ridicule qu'il m'apparaît inexplicable qu'elle n'ait pas soulevé un véritable tollé général de la part de ceux qui en seront affectés. Cette loi n'a rien à voir avec le prêt usuraire. Ceux qui pratiquent le prêt usuraire ne seront pas dérangés par l'application de cette loi. Ils se moquent des lois.

**Le président:** Ce projet de loi prévoit-il une peine en ce qui a trait au prêt usuraire?

**M. Tilley:** Il y a des peines de prévues en ce qui a trait aux taux criminellement élevés, pourvu que les autorités puissent prouver qu'il y a eu imposition d'un tel taux criminel.

**Le sénateur Lang:** Ça vaut ce que ça vaut.

**Le président:** Mais l'expression prêt usuraire ne figure pas dans le projet de loi?

**M. Tilley:** Non, elle n'y figure pas. Je crois que le ministre l'a employée au cours de sa déclaration préliminaire dans l'autre endroit.

**Le président:** Je crois que nous ne pouvons pas aller beaucoup plus loin pour ce matin. Nous nous réunirons de nouveau mercredi matin.

Le Comité suspend ses travaux.





















Government  
Publication

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable **SALTER A. HAYDEN**

---

*Président:*  
L'honorable **SALTER A. HAYDEN**

---

Wednesday, December 8, 1976

Le mercredi 8 décembre 1976

**Issue No. 6**

**Fascicule n° 6**

**Third Proceedings on:**  
The White Paper on Canadian  
Banking Legislation

---

**Troisième fascicule concernant:**  
Le Livre Blanc sur la  
législation bancaire canadienne

---



**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa West</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 3, 1976.

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the document entitled: “White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation, August, 1976”, tabled in the Senate on Thursday, 21st October, 1976, and the subject-matter of any bill arising therefrom, in advance of such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 3 novembre 1976.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le document intitulé: «Faits saillants du Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, août 1976», déposé au Sénat le jeudi 21 octobre 1976, et la teneur de tout bill ou toute autre question qui s'y rattachent avant qu'un tel bill ou question soient soumis au Sénat, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins dudit examen.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 8, 1976

(7)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

"The White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation."

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Beaubien, Cook, Haig, Lafond, Laird, McIlraith, McNamara, Smith and Walker. (12)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bourget, Desruisseaux, Hays and Molson. (4)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. David W. Scott; Mr. C. Albert Poissant.

Following an explanation by the Chairman, and upon Motion of the Honourable Senator Macnaughton, it was *Resolved* that the present quantity of 800 copies in English and 300 copies in French of the Committees printed Proceedings be changed to 1,000 copies in the new bilingual format.

*Witnesses:* Trust Companies Association of Canada: Arthur H. Mingay, President; J. Leslie A. Colhoun, Second Vice-President; Kenneth A. White, Immediate Past President; W. W. Potter, Executive Vice-President.

The Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 11:45 a.m. the Committee adjourned until 2:15 p.m. this day.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 8 DÉCEMBRE 1976

(7)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

«Le Livre Blanc sur la révision de la législation bancaire canadienne.»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Beaubien, Cook, Haig, Lafond, Laird, McIlraith, McNamara, Smith et Walker (12).

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bourget, Desruisseaux, Hays et Molson (4)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. David W. Scott; M. C. Albert Poissant.

A la suite d'une explication du président et sur motion de l'honorable sénateur Macnaughton *il est décidé* que la quantité actuelle de 800 exemplaires en anglais et de 300 exemplaires en français des délibérations des comités soit portée à 1,000 exemplaires selon la nouvelle formule bilingue.

*Témoins:* L'Association des compagnies de fiducie du Canada: Arthur H. Mingay, président; J. Leslie A. Colhoun, deuxième vice-président; Kenneth A. White, président sortant; W. W. Potter, vice-président administratif.

Le Comité entreprend l'examen des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 11 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 15.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 8, 1976

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the White Paper on Canadian Banking Legislation.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we are hearing the Trust Companies Association of Canada in connection with the White Paper on Banking. The representatives appearing before us are Mr. Arthur H. Mingay, the president; Mr. J. Leslie A. Colhoun, the second vice-president; Mr. Kenneth A. White, immediate past president; and Mr. W. W. Potter, executive vice-president.

Many of those names, and the personalities behind the names, are already known to the committee because they have appeared on other occasions.

Mr. Mingay, I believe that you are to make the opening statement?

**Mr. Arthur H. Mingay, President, Trust Companies Association of Canada:** Yes, sir.

**The Chairman:** Will you please sit here, together with your other representatives. There is one small item of business before we proceed. Some time ago, in dealing with the printing of the proceedings, we made a general provision so that we would not have a motion each time we sat. We decided that 800 copies be printed in English and 300 in French. The procedure for distribution of the Proceedings of the committee is now such that we have to provide for printing in bilingual form. As you may have noticed, the Proceedings have come to us recently in both French and English combined. We should therefore amend the original motion to provide for 1,000 copies in bilingual form, which will meet the demand for normal distribution.

**Senator Macnaughton:** Do you wish a motion?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Macnaughton:** I so move.

**The Chairman:** Those in favour?

**Hon. senators:** Agreed.

**The Chairman:** Mr. Mingay, you may now proceed with your opening statement. We have your brief, our advisers have read it, the chairman has read it, and I suspect that most if not all of the members of the committee have read it. Our procedure is not too formal. Please go ahead with your opening statement, and, at any moment, questions may arise.

**Mr. Mingay:** Thank you, Mr. Chairman. We are happy to have this occasion to talk about the Bank Act as it affects our industry. As you know, this subject comes up from time to time and takes a lot of consideration and study. It is an act that really has an impact on all the financial community in a very serious way, and we have done a lot of work in months past in respect of the Bank Act as we proceeded to consider it.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 8 décembre 1976

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit ce jour à 9 h 30 pour étudier le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, ce matin nous accueillons l'Association des sociétés de fiducie du Canada à propos du Livre blanc sur la législation bancaire. Nous entendrons la déposition de M. Arthur H. Mingay, président de l'Association de M. J. Leslie A. Colhoun, deuxième vice-président, de M. Kenneth A. White, président sortant, et de M. W. W. Potter, vice-président exécutif.

Le Comité a déjà eu l'occasion de rencontrer la plupart de ces personnalités car elles ont déjà comparu devant nous.

M. Mingay, je suppose que vous allez faire votre déclaration préliminaire?

**M. Arthur H. Mingay, président, Association des sociétés de fiducie du Canada:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Veuillez vous asseoir ici avec les autres représentants. Avant de continuer, je voudrais régler un point. Il y a quelque temps, en examinant la question de l'impression des délibérations, nous avons adopté une disposition générale de façon à ne pas avoir à déposer de motion chaque fois que nous siégeons. Nous avons décidé de faire imprimer 800 exemplaires en anglais et 300 en français. Les fascicules du comité paraissent maintenant avec une présentation bilingue. Comme vous avez pu le remarquer, le français et l'anglais figurent ensemble dans les délibérations. Nous devrions en conséquence modifier la motion originale en proposant de faire imprimer 1 000 exemplaires bilingues pour répondre à la demande normale.

**Le sénateur Macnaughton:** Désirez-vous une motion?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Je le propose.

**Le président:** Ceux qui sont pour?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** M. Mingay, vous pouvez faire votre déclaration préliminaire. Nous avons votre mémoire; nos conseillers l'ont lu, ainsi que le président et, je suppose, la plupart des membres du comité, sinon tous. Notre procédure n'est pas trop rigide. Veuillez faire votre déclaration préliminaire et je vous signale qu'on peut, en tout temps, vous poser des questions.

**M. Mingay:** Merci, monsieur le président. Je tiens tout d'abord à dire que nous sommes heureux de pouvoir discuter de la Loi sur les banques, puisqu'elle touche notre industrie. Comme vous le savez, ce sujet revient de temps à autre et doit être soigneusement examiné. C'est une loi qui a de graves répercussions sur le monde financier et nous avons étudié la Loi sur les banques très sérieusement ces derniers mois.

[Text]

We made a submission before they brought down the paper, and we have made a response, of which you have a copy.

We have talked to the Bank of Canada and the Department of Insurance on a great number of occasions. We have talked to some of the provinces in respect of the Bank Act and have covered quite a bit of ground in order to feel the impact in the other areas of the provinces which affect the trust industry in a very serious way.

Before getting into the Bank Act, it might be helpful if I gave you a picture of the industry. There are in Canada approximately 65 companies in the trust and loan industry. Forty-five are in the association and it represents the bulk of the business of the trust companies.

There are about 20 companies not in the association and they are relatively small. Some are very small family trust companies.

**The Chairman:** Did you say 60?

**Mr. Mingay:** There are 65, sir, in Canada. Private companies number about 10 or 12.

**The Chairman:** How many of those would be provincially incorporated?

**Mr. Mingay:** There are 47 incorporated in the provinces, and 18 federally incorporated. As you will appreciate, these companies vary in size and structure. The total industry has about 700 offices across the country, compared with the banks which have about 7,000. The industry has a staff of about 22,000 people. The capital of the industry and the reserves run to about \$1 billion. Deposits run to about \$14 billion in total, and the Estates, trust and agencies run to about \$33 billion.

One point I should like to make at the inception is that the changes proposed to the Bank Act talk about the banks competing, and overall competition. The trust industry's competition in respect to the banks is relatively small as an industry, with our deposits being smaller than the deposits of the largest one of the big five banks. It puts it in perspective when we consider the size. In the mortgage loan area, we have done a good job over the years and we provide about 57 per cent of all the mortgage loaning in Canada. I think we have provided a service of considerable account.

**Senator Macnaughton:** Is that trust and loan companies or just trust and loan companies or just trust?

**Mr. Mingay:** We treat them as a single identity. The other point I should like to make is that you get the impression at the present time that trust companies are not controlled, that we have grown *helter skelter*. This is not a fact or life. We operate under acts at the federal and provincial levels. They are fairly strong acts which impose certain restrictions. It is fair to say that the requirements in certain parts of the acts are more stringent than the Bank Act at the present time.

**The Chairman:** Where does the dominant regulatory influence come from—provincial or federal?

**Mr. Mingay:** It comes from the provincial-federal. A great number of companies are provincial companies, and I would say that it comes from the province of Ontario, and from

[Traduction]

Nous avons présenté un mémoire avant que le Livre blanc ne soit déposé; nous y avons ensuite répondu et je pense que vous en avez un exemplaire.

Nous avons, à plusieurs reprises, discuté avec la banque du Canada et le département de l'assurance. Nous avons parlé avec certains représentants des provinces de la Loi sur les banques et nous avons multiplié nos efforts pour trouver ce qui, dans les autres régions, affecte gravement les sociétés de fiducie.

Avant d'aborder la Loi sur les banques, il vaudrait peut-être mieux que je vous donne une idée de l'industrie. Il y a, au Canada, environ 65 sociétés dans l'industrie de la fiducie et du prêt. L'Association, qui représente la majorité des sociétés de fiducie, en compte 45.

Quelque 20 sociétés n'en font pas partie, mais elles ont relativement peu d'importance. Certaines sont des sociétés de fiducie familiales très petites.

**Le président:** Avez-vous dit 60?

**M. Mingay:** Il y en a 65, monsieur le président, au Canada. Il y a à peu près 10 ou 12 sociétés privées.

**Le président:** Combien sont constituées en corporation au niveau provincial?

**M. Mingay:** Il existe 47 sociétés légalement constituées au niveau provincial et 18 au niveau fédéral. Comme vous le savez, ces sociétés varient en taille et en structure. L'industrie dispose d'environ 700 bureaux dans tout le pays alors que les banques en ont environ 7,000. Elle emploie environ 22,000 personnes. Son capital et ses réserves s'élèvent à environ 1 milliard de dollars, les dépôts à environ 14 milliards et les biens, sociétés de fiducie et filiales à environ 33 milliards.

Je voudrais tout d'abord dire que les changements proposés à la Loi sur les banques traitent de la concurrence entre les banques et de la concurrence en général. La concurrence qui peut exister entre les sociétés de fiducie et les banques est relativement faible, nos dépôts étant moins importants que ceux de la plus importante des cinq grandes banques. On se rend mieux compte d'après la taille. Dans le domaine des prêts hypothécaires, ces dernières années ont été bonnes et nous accordons environ 57% de tous les prêts hypothécaires consentis au Canada. Je pense que nous rendons de grands services.

**Le sénateur Macnaughton:** S'agit-il des sociétés de fiducie et de finances ou d'une simple société de fiducie?

**M. Mingay:** Nous les considérons comme une seule entité. Je voudrais aussi ajouter que vous semblez croire que les sociétés de fiducie ne sont pas contrôlées et qu'elles se sont développées dans l'anarchie. Loin de là, nos activités sont réglementées par des lois fédérales et provinciales assez rigides et imposant certaines restrictions. On peut dire que dans certains domaines les exigences des lois sont à l'heure actuelle plus importantes que celles qui sont imposées par la Loi sur les banques.

**Le président:** D'où vient l'influence prépondérante en ce qui concerne la réglementation, des provinces ou du fédéral?

**M. Mingay:** C'est celle du fédéral. Beaucoup de sociétés sont des sociétés provinciales et je dirais qu'elles se situent presque toutes en Ontario et au Québec. A toutes fins prati-



[Text]

Quebec. Basically those are the two provinces which give effective control. Our company is a federal company.

**Senator Walker:** National is a great example of a provincial company.

**Mr. Mingay:** Ken White is from the province of Quebec.

**Mr. Kenneth A. White, Immediate Past President, Trust Companies Association of Canada:** Mr. Chairman, we have to watch the rules of Ontario more than we do the rules of Quebec in order to maintain our business in Canada.

**Mr. Mingay:** In regard to the federal companies, all federal companies have to comply also with the requirements of the provinces in which they operate. So it is important to understand that there are controls on trust companies. We are required to meet the acts, which are fairly strong acts, in respect of what we have to do.

It is important also to appreciate that we are not the same as banks and therefore our operations are not the same. We do not provide the same services in the overall, and the powers to invest are not the same as those of banks. We do not have the same powers. We are restricted to a substantial extent and we have to comply with the acts, through the provinces and the federal government.

Those are the facts which I think are of interest in regard to banks and trust companies. As has been indicated in the submission, we operate on a spread of about 1.65 per cent as opposed to the banks at about 3 per cent or slightly in excess of that. The banks do have a more attractive return on equity than does our industry at large, and this is of great importance as we look to the future in regard to the capital requirements of our industry.

Turning to the Bank Act, we are in favour of the central clearing house approach. We think it is sound and sensible. Our objection is to the price tag to belong to the association. At the present time we do have to comply with our own act and the requirement under the Bank Act as proposed would add very considerable cost over and above our present cost under our acts to provide the reserves which are proposed with respect to the Bank Act changes.

As you know, the reserves are going to be the same as those of the banks, if we are to provide chequing account facilities. Regarding the total amount of reserves, on page 5 of the brief we indicate that we have to put up reserves of about \$120 million, of which roughly 40 per cent is in the system.

**Mr. Mingay:** Now we find those figures, and we are talking about \$160 million instead of \$120 million. About \$60 million of that is in the system in the form of Bank of Canada securities and notes, which means we will have to put up roughly a hundred million dollars in total. Based on an interest factor of 9 per cent, we are talking about a very considerable cost to the industry \$9 million. We figure it will cut our spread

[Traduction]

ques, ce sont ces deux provinces qui exercent un contrôle effectif. Notre société est une société fédérale.

**Le sénateur Walker:** La société *National* est un très bon exemple de société provinciale.

**M. Mingay:** Ken White vient de la province de Québec.

**M. Kenneth A. White, dernier président en date de l'Association des compagnies de fiducie du Canada:** Monsieur le président, nous sommes tenus de respecter davantage le règlement de l'Ontario que celui du Québec pour poursuivre nos activités au Canada.

**M. Mingay:** En ce qui concerne les sociétés fédérales, ces dernières doivent aussi se soumettre aux exigences des provinces dans lesquelles elles exercent leurs activités. Il est donc important de se rendre compte que les sociétés de fiducie sont contrôlées. Nous sommes tenus de nous soumettre à des lois assez restrictives en ce qui a trait à nos prérogatives.

Il est aussi important de bien se rendre compte que nous ne sommes pas des banques et que nos services et opérations sont différents. Dans l'ensemble, vu notre situation, nos investissements ne peuvent pas être les mêmes que ceux des banques. Dans une large mesure, nous devons faire face à des restrictions et respecter les lois provinciales et fédérales.

Voilà les faits, qui, à mon avis, intéressent les banques et les sociétés de fiducie. Comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire, nos opérations portent sur un écart de presque 1.65 p. 100 comparativement à celui des banques qui est approximativement de 3 p. 100 ou un peu plus. Il est vrai que les banques ont un rendement du capital plus attrayant, ce qui est très important si l'on considère l'avenir de notre industrie en matière d'exigences en capitaux.

En ce qui concerne maintenant la Loi sur les banques, nous sommes partisans de l'approche centrale adoptée par la chambre des compensations. À notre sens, elle est non seulement saine mais raisonnable. Notre seule objection se limite au prix à payer pour en devenir membre. Pour l'instant, nous sommes tenus de nous conformer à notre règlement et les exigences envisagées dans la Loi sur les banques entraîneraient des coûts énormes se situant au-dessus de coûts ceux auxquels nous devons faire face à l'heure actuelle en vertu de nos lois, pour fournir les réserves exigées par les modifications à la Loi sur les banques.

Comme vous le savez, nos réserves vont devoir être semblables à celles des banques si nous voulons permettre aux clients de tirer des chèques. En ce qui concerne le montant global des réserves nous indiquons à la page 5 du mémoire que nous devons avancer des réserves se montant approximativement à \$120 millions dont 40 p. 100 doivent être investis dans la société.

**M. Mingay:** Si nous considérons ces chiffres, nous parlons de \$160 millions au lieu de \$120 millions. Approximativement \$60 millions sont investis dans le système sous forme d'obligations et de billets émis par la Banque du Canada, ce qui veut dire que nous devons avancer approximativement \$100 millions en tout. Si on considère qu'un taux d'intérêt de 9 p. 100 sur \$100 millions produit \$9 millions, cela représente un coût



[Text]

really from 1.65 to 1.47, which is a fairly substantial cost factor from our point of view.

**Senator Beaubien:** Putting up the \$100 million, what will it save you?

**Mr. Mingay:** It does not save us anything. It is an added cost to our operations.

**Senator Beaubien:** If you want to join this clearing system for cheques, it must have some advantage or you would not want to join. What are the advantages?

**Mr. Mingay:** To the clearing system?

**Senator Beaubien:** Yes.

**Mr. Mingay:** The only advantage is being part of a central clearing system, as opposed to having to go through the banking system now to be part of the clearing house. We have to go through the chartered banks to get into the clearing house. That is the only advantage. There will still be a cost to belong to the association which we now have as clearing costs. The amount we have to put up is an added cost because we do not get any interest on the reserves we have to put with the Bank of Canada.

**Senator Cook:** Who gets the interest on the \$100 million?

**Mr. Mingay:** That goes to the Bank of Canada, sir, the same as the reserves for the chartered banks.

**The Chairman:** The chequeability if I may coin a word, is a feature even with the trust companies that is attractive in doing business and gathering deposits on accounts. At the present time, since you are not part of the banking system, you have to tie into a chartered bank in order to be able to use the clearing house facilities.

**Mr. Mingay:** That is correct, sir.

**Senator Beaubien:** Do you have to pay that chartered bank?

**Mr. Mingay:** Yes; we have to pay the chartered bank for clearing facilities through the bank we choose.

**The Chairman:** There is a service charge.

**Senator Macnaughton:** In reading your brief, is it your suggestion that instead of making a deposit with the Bank of Canada and getting no interest, you and other associations should just pay a straight fee for the service?

**Mr. Mingay:** No, sir. If we are considered to be in the banking operation, if we provide this type of chequeable account, our feeling is that we should be required to put up the amount of fee that the Bank of Canada requires on the checkable accounts, not on other accounts which we have.

**The Chairman:** The banks have the same problem. Their reserves with the Bank of Canada are not interest bearing.

[Traduction]

très considérable pour l'industrie. Nous pensons que nous pourrions ainsi réduire notre écart de 1.65 à 1.47 ce qui aura pour effet de diminuer de façon sensible notre facteur coût.

**Le sénateur Beaubien:** Si vous avancez \$100 millions, combien pourriez-vous épargner?

**M. Mingay:** Rien. Il s'agit d'un coût qui s'ajoute à nos préparations.

**Le sénateur Beaubien:** Si vous voulez devenir membre de ce système de compensation des chèques, c'est que vous y trouveriez certains avantages, sinon cela ne vous intéresserait pas. Quels sont ces avantages?

**M. Mingay:** Les avantages de pouvoir profiter du système central de compensation?

**Le sénateur Beaubien:** Oui.

**M. Mingay:** Le seul avantage c'est d'éviter de devoir passer par les banques pour pouvoir faire partie d'une chambre de compensation. Nous devons maintenant passer par les banques à charte pour devenir membre d'une chambre de compensation. C'est le seul avantage. Il en coûtera encore quelque chose pour faire partie de l'association, tout comme la compensation nous coûte déjà quelque chose. Ce que nous devons déboursier représente un coût supplémentaire car nous ne toucherons pas d'intérêts sur les réserves que nous devons garder à la Banque du Canada.

**Le sénateur Cook:** Qui touchera des intérêts sur les 100 millions de dollars?

**M. Mingay:** La Banque du Canada, Monsieur, tout comme dans le cas des réserves des banques à charte.

**Le président:** La «chèque abilité», si vous me permettez d'inventer un mot, est un atout qui, même dans le cas des sociétés de fiducie, est pratique et permet de disposer des valeurs placées en dépôts. A l'heure actuelle, comme vous ne faites pas partie du réseau bancaire, vous ne pouvez utiliser les mécanismes de la chambre de compensation que par l'intermédiaire d'une banque à charte.

**M. Mingay:** C'est exact, Monsieur.

**Le sénateur Beaubien:** Vous faut-il payer cette banque à charte?

**M. Mingay:** Oui; nous devons la payer pour l'utilisation des mécanismes de compensation.

**Le président:** Il y a des frais de service.

**Le sénateur Macnaughton:** Si j'ai bien compris dans votre mémoire, vous recommandez qu'au lieu d'avoir effectué un dépôt à la Banque du Canada sans toucher d'intérêts, vous et d'autres associations paient des frais fixes pour le service?

**M. Mingay:** Non, monsieur. Si nous sommes considérés comme faisant partie du réseau bancaire, si nous offrons ce genre de comptes avec chèques, nous nous estimons tenus de verser le montant des frais exigés par la Banque du Canada sur les comptes avec chèques, non sur les autres.

**Le président:** Les banques ont le même problème. Leurs réserves à la Banque du Canada ne portent pas intérêts.

[Text]

**Mr. Mingay:** They are not interest bearing and they are not solely on checking. But we must bear in mind that we do have requirements under our acts at the present time, which is also a cost factor, on our operation—the liquidity requirements under our acts and so on. So our first proposal, is that if we are going to put up these amounts on the Bank of Canada's system, we put them on the accounts that are considered to be banking accounts, that is, chequeable accounts.

**Senator Macnaughton:** I see, you relate it just to chequing.

**Mr. Mingay:** Relate it just to chequing accounts, yes.

**Senator Austin:** What term of deposit would that be, sir? Would that be a year, or less?

**Mr. Mingay:** They are on all; demand deposits.

**Mr. J. Leslie A. Colhoun, Second Vice-President, Trust Companies Association of Canada:** Mr. Chairman, may I interrupt for a moment. I think we have a primary position in that the proposals in the white paper that tend to relate to the reserve system are really monetary controlled. What we are really saying is that in relation to a payment system, that you have to pay your proportionate share of the costs of running the payments association. At the same time you have to give guarantees, whatever they may happen to be, that when claims are made upon you through the clearing system, you can meet them. That is what we do today with our individual arrangements with the banks. What we are, therefore, saying is why relate the reserve requirements to membership of the payments association. That can operate very effectively by shared costs and by putting up satisfactory guarantees and assurances that any claims upon the participants can be met when the calls are made upon them.

**The Chairman:** Is there any formula for determining the nature and the extent of the guarantees?

**Mr. Colhoun:** The great difficulty there is that, in any given period of time, the amount of clearing coming through for a particular bank or particular trust company varies with the commercial activity that is involved in the accounts. But I think a satisfactory system could be worked out in that respect. Then the question is, what is the purpose of the reserve requirements. We put this to the minister. He said that the white paper is proposing more competition between banks. But what in fact the white paper does, or the proposals contained in it, is to relieve costs to the banking system and impose costs upon the trust companies. As Mr. Mingay has said, the aggregate deposits of the trust industry are less than the total deposits of any one major bank, and we just cannot see that system, and we do not believe that the operations of the trust companies in the intermediary field require monetary control through the reserve system. Point one is that we do not think the reserves are a valid requirement. We should be

[Traduction]

**M. Mingay:** Elles ne portent pas intérêts et elles ne sont pas toutes avec chèques. Mais nous devons garder à l'esprit que nous avons des exigences légales à respecter, ce qui constitue également un facteur de coût. Je veux parler des exigences de liquidité prescrites, etc... C'est pourquoi, en premier lieu, nous recommandons que, si nous devons placer ces montants à la Banque du Canada, il nous soit permis de les placer dans des comptes considérés comme étant des comptes bancaires, c'est-à-dire des comptes-chèques.

**Le sénateur Macnaughton:** A ce que je vois, vous vous préoccupez uniquement de la possibilité d'émettre des chèques.

**M. Mingay:** C'est exact.

**Le sénateur Austin:** Quelle serait la durée de ces dépôts, Monsieur? Serait-elle d'un an, ou moins?

**M. Mingay:** Il s'agirait de dépôts à vue.

**M. J. Leslie A. Colhoun, deuxième vice-président, association des compagnies de fiducie du Canada:** Monsieur le président, puis-je vous interrompre un instant. Je crois que notre point de vue est de première importance du fait que les recommandations du Livre blanc portant sur l'utilisation des mécanismes de réserve ont véritablement une raisonnable monétaire. En réalité, ce que nous voulons dire en ce qui a trait à l'utilisation du mécanisme de paiement, c'est qu'il nous faut payer notre part proportionnelle des coûts de fonctionnement de l'association de paiements. Du même coup, nous devons garantir que si nous devons répondre à des réclamations quelles qu'elles soient, faites par l'intermédiaire des mécanismes de compensation, nous serons en mesure de le faire. C'est ce que nous faisons déjà en vertu de nos propres ententes avec les banques. Par conséquent, nous nous demandons ce qui justifie qu'on fasse un lien entre les exigences concernant les réserves et l'appartenance à l'association de paiements? Ces mécanismes peuvent fonctionner très efficacement grâce au partage des coûts et à l'exigence de garanties satisfaisantes et d'assurances grâce auxquelles toutes les réclamations auxquelles doivent répondre les participants seront satisfaites.

**Le président:** Existe-t-il une formule pour déterminer la nature et la portée des garanties?

**M. Colhoun:** Le principal problème à ce sujet c'est que, pour une période donnée, le volume des compensations que doit effectuer une banque donnée, ou une société de fiducie donnée, varie selon l'activité commerciale que permet le genre de compte. Mais je crois que des mécanismes valables pourraient être mis sur pied à cet égard. C'est pourquoi nous nous demandons quel est le but des exigences relatives aux réserves. Nous la posons au ministre. Il a déclaré que le Livre blanc préconise une plus grande concurrence entre les banques. Mais, en réalité, ce que le Livre blanc, ou les recommandations qu'il contient fait, c'est de soulager le réseau bancaire de certains coûts et d'augmenter les coûts des sociétés de fiducie. Comme M. Mingay l'a dit, le total des dépôts du réseau de sociétés de fiducie est moins élevé que celui des dépôts de n'importe quelle banque importante. C'est pourquoi nous ne voyons pas la justification de ce système, et nous ne croyons pas que les opérations des sociétés de fiducie dans le secteur



[Text]

looking at the clearing house, sharing costs and the requirements for meeting our obligations under the clearing house.

**Senator Macnaughton:** If you succeeded in your plan, what would it save you?

**Mr. Mingay:** It would save us \$10 million.

**Senator Cook:** A year, you mean?

**Mr. Mingay:** Yes.

**Senator Cook:** The only benefit of that \$10 million is to the Bank of Canada? Where does that figure come from?

**Mr. Mingay:** It represents about a 10 per cent drop in our earnings if it comes into play. So I think that puts it in perspective, as it were.

**Senator Cook:** The previous gentleman said it is relieving the banks of costs. I do not see how that comes about at the moment.

**Mr. Colhoun:** May I come back to that. What is happening is that the banks at the moment are required to put up reserves in relation to one to five year deposits. Under the proposed system the banks would be relieved of that obligation, should they make those deposits non-callable. On the other side of the ledger, at least to say that for a moment, this has been the major source of our money for the mortgage market. Our investment powers are limited. Under the Trust Companies Act, the investment powers are specific. You can do what you are permitted to do. The banks are permitted to do anything but we have many prohibitions. That is a very, very different type of investment power. Consequently, the trust companies have been largely in bonds and in the mortgage market. We have provided, as Mr. Mingay said, a very, very substantial portion of mortgage financing in Canada, particularly in the residential field. Our company has over 90 per cent of its \$800 million portfolio in residential mortgages.

Once the banks get this money, under the no call feature, they have no reserve requirements, that is about a 40 basis points difference in cost, so they can become a more effective force against the trust companies in that particular sector of the money market. Coming around to the application of this money, they are not limited. They have wide investment powers that they can direct to whatever source they want at any particular time, where the earning power is greatest. We are limited to one essential asset, that is the mortgage market. What is happening is that the banks are being relieved of all reserve requirements on the 1 to 5 years, trust companies are now picking up reserves on all their money from demand up to one year. So the net effect of the proposals in this paper is to relieve the banking system of a major cost of reserves, while

[Traduction]

intermédiaire rendent nécessaires un contrôle monétaire par l'entremise des mécanismes de réserves. Premièrement, nous ne croyons pas que la question des réserves constitue une obligation valable. Nous devons examiner le système de chambre de compensation, du partage des coûts et des obligations pour satisfaire aux exigences imposées en vertu du principe de la participation.

**Le sénateur Macnaughton:** Si vous atteignez, grâce à votre plan, les objectifs visés, qu'est-ce que cela vous aura épargné?

**M. Mingay:** Cela constituerait une épargne de \$10 millions.

**Le sénateur Cook:** Vous voulez dire annuellement?

**M. Mingay:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Seule, la Banque du Canada bénéficierait de ces 10 millions de dollars? D'où provient cette statistique?

**M. Mingay:** Cela représenterait une diminution d'environ 10 p. 100 de nos revenus, si jamais cela se concrétisait. Je crois que cela vous permet d'avoir une vue globale de la situation.

**Le sénateur Cook:** L'orateur qui vous a précédé a déclaré que les banques verraient leurs coûts diminués. Je ne vois pas très bien pour l'instant comment cela pourrait se produire.

**M. Colhoun:** Puis-je revenir sur cette question? Ce qui se produit à l'heure actuelle, c'est que les banques sont obligées de fournir des réserves relativement aux dépôts de un à cinq ans. En vertu du système projeté, les banques n'auraient plus à se plier à cette exigence, dans la mesure où elles rendraient leurs dépôts non remboursables. Toutefois, il faut se rappeler que cela a constitué notre source principale de fonds pour le marché des hypothèques. Nos pouvoirs d'investissements sont limités. La Loi sur les compagnies fiduciaires détermine les pouvoirs d'investissements de façon très précise. Nous pouvons faire uniquement ce qui nous est permis. Les banques peuvent faire n'importe quoi, alors que de nombreuses transactions nous sont interdites. C'est un type de pouvoir d'investissement très différent. C'est pourquoi les compagnies fiduciaires se sont consacrées principalement aux obligations et au marché des hypothèques. Comme l'a dit M. Mingay, nous avons financé une portion très importante du marché des hypothèques au Canada, surtout dans le secteur résidentiel. Plus de 90 p. 100 du portefeuille des valeurs de notre société qui se chiffre à 800 millions de dollars sont consacrés aux hypothèques résidentielles.

Lorsque les banques auront obtenu cet argent, en vertu du système de non remboursement, elles n'auront plus à respecter aucune exigence sur le plan des réserves, ce qui représentera au chapitre des coûts une différence d'environ 40 points de base qui leur permettra de devenir pour les compagnies fiduciaires un adversaire beaucoup plus efficace dans ce secteur particulier du marché financier. Pour en venir aux divers usages de ces montants, ils ne sont pas limités. Les banques ont d'importants pouvoirs en ce qui concerne l'investissement et elles peuvent le diriger dans la direction de leur choix, à tout moment, lorsque les possibilités de gains sont les plus fortes. Nous sommes limités à un avoir essentiel, il s'agit du marché hypothécaire. Il se produit que les banques sont dégagées de toute obligation concernant les réserves en ce qui a trait aux



[Text]

imposing a burden—and I cannot say it is a comparable burden, but it is a \$9 million burden—on the trust industry. The trust industry is then expected to be the major competition for the banks. The trust companies are essentially Canadian institutions.

**The Chairman:** Your cost at the present time is what you pay for the service, for having the facilities at the clearing house.

**Mr. Mingay:** That is true.

**The Chairman:** To what extent would that cost be increased if you became classified as a bank and had to meet the reserve requirements?

**Mr. Mingay:** At the present time we have to pay the bank, who does our clearing, a fee, sir. And we assume the cost under the association set-up will be about the same. We do not know precisely, but it is assumed it will be about the same.

**The Chairman:** Let us assume that it will be the same.

**Mr. Mingay:** We assume it will be the same. So we have these clearing costs at the moment and we will have the clearing costs under the proposed provisions, so we do not see any change in that. But to be part of the association we are going to have to put up the amounts, required under the proposal, with the Bank of Canada, which do not bear interest, and in our opinion that is an added cost to what we have at the present time.

**Mr. White:** If I might make a comment, Mr. Chairman, it is a red herring to the need of the Canadian payment system. We do not need these reserves to run the central clearing system. It is as simple as that. It is being used as a device to get us under a reserve system we do not need to be under.

**Senator Cook:** I would like to understand the final application of it. Do I understand now that the Bank of Canada is the beneficiary of the profits on the amount of reserves that the banks put up on a five-year deposit?

**Mr. Mingay:** That is right, senator. Now they are going to be relieved of that, and in order for the Bank of Canada to recoup itself for the losses, it is going to be picked up by the customer?

I think we should get that straight, too, on the basis that one to five year money which is our basic overall service in the deposit area—five-year trust certificates and the like—that is the real heart of our business, and that is where we get the funds we need to put into the investment area and the mortgage area.

[Traduction]

dépôts de un à cinq ans, alors les sociétés de fiducie commencent à accumuler des réserves pour toutes les liquidités placées sur un an. Les propositions du Livre blanc ont donc pour conséquence de soulager le système bancaire du coût principal des réserves, tout en imposant à l'industrie de la fiducie un fardeau que je ne pourrais qualifier de comparable mais qui se chiffre tout de même à 9 millions de dollars. On espère ensuite que l'industrie de la fiducie sera le principal concurrent des banques. Les sociétés de fiducie sont des institutions essentiellement canadiennes.

**Le président:** Vos coûts à l'heure actuelle représentent ce que vous payez pour les services, c'est-à-dire pour avoir accès à la banque de compensation.

**M. Mingay:** C'est exact.

**Le président:** Dans quelle mesure ces coûts augmenteraient-ils si votre société était classée dans la catégorie des banques et devait se plier aux obligations concernant les réserves?

**M. Mingay:** A l'heure actuelle, nous devons verser une cotisation à la banque qui effectue notre compensation. Nous supposons que si l'association est créée, les coûts seraient sensiblement les mêmes. Nous ne le savons pas de façon précise, mais nous supposons que ce serait assez semblable.

**Le président:** Supposons qu'ils soient semblables.

**M. Mingay:** D'accord, supposons que les coûts demeurent inchangés. Disons donc que les coûts de la compensation à l'heure actuelle et les coûts de la compensation en vertu des dispositions proposées sont totalement semblables. Cependant, pour faire partie de l'association, il nous faudra fournir à la Banque du Canada les montants exigés en vertu des propositions sans pouvoir en escompter quelqu'intérêt que ce soit; cela constitue selon nous un coût nouveau que nous n'avons pas à assumer à l'heure actuelle.

**M. White:** Si je puis me permettre un commentaire, monsieur le président, nous nous éloignons du sujet qui est la nécessité d'un système canadien de paiements. Nous n'avons pas besoin de ces réserves pour exploiter un système central de compensation. C'est aussi simple que cela. On utilise ce moyen détourné pour nous assujettir à un système de réserves dont nous n'avons pas besoin.

**Le sénateur Cook:** J'aimerais en comprendre l'application finale. Dois-je comprendre que la Banque du Canada est le bénéficiaire des profits réalisés sur les réserves que les banques doivent fournir relativement à des dépôts de cinq ans?

**M. Mingay:** C'est exact, sénateur. Elle va maintenant en être exonérée mais, pour que la Banque du Canada récupère ses pertes, c'est le client qui va prendre la suite?

Je crois que nous devons également débrouiller cette affaire en se fondant sur le fait que l'argent déposé pour une période de 1 à 5 ans constitue notre service global de base dans le domaine des dépôts—certificats fiduciaires de 5 ans et certificats similaires—voilà ce qui constitue le cœur de notre entreprise, et c'est là que nous obtenons les fonds dont nous avons besoin pour les placer dans le domaine de l'investissement et des hypothèques.

[Text]

**The Chairman:** If you assume, on this point, that the reserves would be in interest bearing securities with the Bank of Canada so that they would earn interest . . .

**Mr. Mingay:** Then there would be no problem, sir. If the deposits we were required to put up were on the chequing accounts only or if they are interest bearing deposits in the form of securities which we have in our system, we can put those with the Bank of Canada providing the interest is coming to us and then we would have no concern.

**The Chairman:** And no complaint?

**Mr. Mingay:** And no complaint.

**Senator Cook:** The present system would in fact impose an additional cost of \$9 million?

**Mr. Mingay:** That is correct, senator. Now, on that last call feature in regard to the banks and the one to five year money—and just to finish this off—at the present time the banks have to put up the reserves on all deposits on the formula laid down. Under the proposals, on one to five year money, if there is no call feature on the security, it will not have to put up the reserves in respect of that type of security. That is what Mr. White is talking about, I think. This means that the banks will be competing head on with the trust companies. Because the banks now have to put up the reserves, their interest rate on one to five year money, generally speaking, is less than the trust companies, and this will have a tremendous impact in that area on one to five year money, which, as I say, is the heart of trust company business in Canada at the present time.

**The Chairman:** Aren't the reserves proposed to support trust companies who use clearing house facilities so that their cheques will be taken care of? Is there a tie-in as between the proposed reserves and the guarantees that you will meet your clearing?

**Mr. Mingay:** No, not really, sir. We do not need the reserve system to run a clearing house.

**The Chairman:** But I am not dealing with what you need; I am simply asking if they tie in.

**Mr. White:** Not necessarily so.

**Mr. Colhoun:** Why should they be related to non-chequeable deposits?

**Mr. White:** If I may answer your question, Mr. Chairman, with respect to my own company, this has nothing to do with activities to the clearing house, because we have some \$27 million chequeable accounts and under the proposal there would be a reserve of \$45 million with no interest, which would cost our company \$4 million in earnings.

**The Chairman:** That raises another question. It raises the question as to whether the definition or the test as to whether

[Traduction]

**Le président:** A ce sujet, si vous supposez que les réserves devraient être constituées par des titres portant intérêt et placés à la Banque du Canada, afin qu'ils produisent un intérêt . . .

**M. Mingay:** Il n'y aurait alors aucun problème. Si les dépôts que nous sommes tenus de fournir ne portaient que sur les comptes de chèque ou s'il s'agissait de dépôts sous forme de titre portant intérêts, nous pourrions les déposer à la Banque du Canada et, sous réserve que les intérêts nous soient versés nous n'aurions aucun souci.

**Le président:** Et pas de plainte à formuler?

**M. Mingay:** Et pas de plainte.

**Le sénateur Cook:** Le système actuel imposerait en fait des frais supplémentaires de \$9,000,000?

**M. Mingay:** C'est exact, sénateur. Maintenant, au sujet de ce dernier point concernant les appels de fonds par les banques et les dépôts d'argent de 1 à 5 ans—et pour en finir avec cette question—à l'heure actuelle, les banques doivent indiquer les réserves pour tous les dépôts sur la formule déposée. En vertu des propositions, pour les dépôts d'argent de 1 à 5 ans, s'il n'y a pas d'appels de fonds sur le titre, elle n'a pas à fournir les réserves en ce qui concerne ce genre de titre. Je crois que c'est là ce dont parle M. White. Ceci signifie que les banques seront en concurrence de front avec les sociétés de fiducie. Étant donné que les banques doivent maintenant fournir les réserves, de façon générale, leur taux d'intérêt pour les dépôts de 1 à 5 ans est inférieur à celui des sociétés de crédit et cela aura de très grandes répercussions dans ce domaine sur les dépôts d'argent de 1 à 5 ans. Comme je l'ai dit ces dépôts constituent l'élément de base des affaires des sociétés de fiducie au Canada à l'heure actuelle.

**Le président:** Les réserves n'ont-elles pas pour but d'aider les sociétés de fiducie à utiliser les facilités offertes par la chambre de compensation pour que l'on s'occupe de leurs chèques? Existe-t-il un lien entre les réserves projetées et les garantis que vous ferez face à votre compensation?

**M. Mingay:** Pas vraiment, Monsieur. Nous n'avons pas besoin du système de réserve pour faire fonctionner la chambre de compensation.

**Le président:** Je ne parle pas de ce dont vous avez besoin, je demande simplement s'il y a un lien.

**M. White:** Pas nécessairement.

**M. Colhoun:** Pourquoi ceci devrait-il se rattacher aux dépôts sur lesquels on ne peut pas tirer de chèques?

**M. White:** Si je peux répondre à votre question, monsieur le président, en ce qui concerne notre société, ceci n'a rien à voir avec les activités de la chambre de compensation parce que nous avons les comptes-chèques qui représentent une somme de quelque \$27 millions et, en vertu de la proposition, il y aurait une réserve de \$45 millions sans intérêt, ce qui coûterait à notre société \$4 millions de recettes.

**Le président:** Ceci soulève une autre question, à savoir si la définition ou le test selon lequel vous êtes ou non une banque



[Text]

you are a bank or not depends on whether you accept deposits. In your view is that definition broad enough?

**Mr. White:** I think it is unfair. A bank is two things; you take money in and you put it out. If you do not lend money, the bank does not make any money and it goes broke. A bank can do anything. A chartered bank in Canada, as was demonstrated a moment ago, has a great wide range of options on its investments. The trust company is very restricted from that point of view because we have to take money over the counter and we were doing that before the banks ever did it in Canada, even 120 years ago.

**The Chairman:** What would you think of the idea, if the test as to whether you were or not a bank was whether you accepted deposits and had a chequing provision against the account. Would that make it more like a bank?

**Mr. Colhoun:** That is the present definition.

**The Chairman:** I am just exploring this matter at the moment.

**Mr. White:** You mean to cheque against accounts where we accept deposits? This is the definition that trigger the reserve system under the proposal.

**The Chairman:** I am suggesting that if the test were broadened and that not only would you accept deposits but the accounts on which you accept the deposits would be chequeable, because as I understand it where some of your accounts are on deposit you do not accept cheques against those deposits.

**Mr. White:** Well, there are pure savings and there are also chequeable accounts. But this is also true of banks.

**The Chairman:** But do you think that would be a closer definition? Not only that you accept deposits but that you can make cheques against them?

**Mr. Colhoun:** That is what is proposed.

**Mr. Mingay:** The white paper says that if you are providing chequeable accounts you must come under the payments association and you must put up the amount required under the reserve proposals. We are saying that you create the association, which is one thing, but you don't have to say that to be a member of that you have to put up the reserves. There are all kinds of ways of doing it. Our stance is that the association is very sound, but the entry fee is a prohibitive thing from the point of view of our industry.

**The Chairman:** On page 5 of your brief you give a list of your savings account totals, and you divide it into chequeable at \$793 millions and non-chequeables at \$2,792 millions. All I was saying was that if the non-chequeable portion is not recognized as a function that should bring you into the position of being a bank, to what extent would that affect the cost you are talking about of being brought into the banking system?

[Traduction]

dépend du fait que vous acceptiez les dépôts. A votre avis cette définition est-elle assez large?

**M. White:** Je pense qu'elle n'est pas équitable. Une banque représente deux choses; vous y apportez de l'argent et vous en sortez. Si vous ne prêtez pas d'argent la banque ne fait pas de profits et elle fait faillite. Une banque ne peut rien faire. Une banque à charte au Canada, comme nous l'avons montré il y a un moment, dispose d'une grande variété d'options dans ses investissements. La société de fiducie est soumise à de nombreuses restrictions à ce point de vue parce que nous devons prendre l'argent sur le marché libre et que nous l'avons fait bien avant que les banques ne le fassent au Canada, il y a même 120 ans.

**Le président:** Que pensez-vous de l'idée que le test de savoir si vous êtes ou non une banque dépend du fait que vous acceptiez les dépôts et ayez une disposition en matière de chèque en ce qui concerne le compte. Cela ressemblerait-il plus à une banque?

**M. Colhoun:** Il s'agit là de la définition actuelle.

**Le président:** Je suis en train d'explorer cette affaire en ce moment.

**M. White:** Vous voulez dire tirer des chèques sur les comptes lorsque nous acceptons les dépôts? C'est là la définition qui déclenche le système de réserve proposé.

**Le président:** Je pense que si le test était élargi, non seulement vous accepteriez des dépôts, mais encore les comptes sur lesquels vous acceptez les dépôts seraient des comptes-chèques, car si je comprends bien, lorsque certains de vos comptes sont en dépôt, vous n'acceptez pas qu'on tire de chèques sur ces dépôts.

**M. White:** C'est-à-dire qu'il y a les comptes d'épargne véritables et les comptes-chèques. Mais cela est également vrai des banques.

**Le président:** Pensez-vous que ce serait une meilleure définition? Non seulement que vous acceptiez les dépôts, mais encore que vous puissiez tirer des chèques sur ces dépôts?

**M. Colhoun:** C'est ce qui est proposé.

**M. Minguay:** Le Livre blanc dit que si vous fournissez un service de compte-chèques, vous devez traiter avec l'association des paiements et déposer le montant requis aux termes des propositions de réserves. Nous disons que vous créez l'association, ce qui est une chose, mais vous n'avez pas à dire que pour en être membre, vous devez constituer des réserves. Il y a toutes sortes de façon de procéder, Votre position, c'est que l'association est très solide, mais le droit d'adhésion est prohibitif du point de vue de notre industrie.

**Le président:** A la page 5 de votre mémoire, vous donnez une liste de vos comptes d'épargne, que vous divisez en comptes-chèques pour \$793 millions et en comptes d'épargne véritable pour \$2,792 millions. Tout ce que je disais, c'est que si les comptes d'épargne véritable ne sont pas reconnus comme une fonction qui devrait vous permettre de jouer le rôle de banque, jusqu'à quel point cela influencerait-il sur les coûts qui, selon vous, sont introduits dans le système bancaire?



[Text]

**Mr. Colhoun:** It would substantially reduce it.

**Mr. White:** Our suggestion is that we have to put up the reserves on the chequeable accounts only. That is what is considered to be banking in respect of the Bank Act—that we should be required to put up reserves of \$793 million as opposed to \$5,092 million.

**The Chairman:** In the figures that you have given us, which way have you recommended?

**Mr. Mingay:** We have recommended on the basis of the proposal that is on the chequeable accounts.

**The Chairman:** Then if the test of being a bank is that you have two features—you accept deposits and they are chequeable—then why do you include the non-chequeables?

**Mr. Mingay:** Because that is the proposal, sir. The three categories have to be included to calculate the amounts we have to put up under the Bank of Canada reserve system.

**The Chairman:** That may be part of your trouble in the white paper.

**Mr. Mingay:** Exactly, sir. So our proposal is that we should put up the reserves on the chequeable accounts only. That is a cost factor, but it is one that we could take in our stride. But the other cost is so high that it is prohibitive from the point of view of the total industry.

**Senator Laird:** This problem of reserves seems to be absolutely fundamental to your whole position, am I right?

**Mr. Mingay:** That is right, sir.

**Senator Macnaughton:** If you took out the non-chequeable you would reduce your costs by two-thirds, would you?

**Mr. White:** It would vary from company to company.

**Senator Macnaughton:** What would it be, association-wise?

**Mr. Mingay:** Yes; with respect to the total association you are speaking of \$30 million, in round figures, as opposed to \$160 million.

**Senator Macnaughton:** As opposed to \$10 million.

**Mr. Mingay:** The \$10 million is the cost of the reserves, Senator Macnaughton.

**Senator McLraith:** That is the interest.

**Mr. Mingay:** At 9 per cent.

**Senator Laird:** I suppose you could also add to your problems in these proposals the provision that the bank be brought into the business of long-term deposits, which would mean more money available for them and less for you. Therefore, in your principal form of investment residential mortgages, you might be put at a distinct disadvantage.

**Mr. Mingay:** That is right. In the savings area of the trust industry for years a premium rate of about a quarter to one-half per cent has been paid above that of the banks. That

[Traduction]

**M. Colhoun:** Cela les réduirait de façon appréciable.

**M. White:** A notre avis, nous devrions constituer des réserves pour les comptes-chèques seulement—c'est-à-dire pour ce qui est considéré comme des opérations bancaires par la Loi sur les banques—et ces réserves devraient être de \$793 millions contre \$5,092 millions.

**Le président:** Dans les chiffres que vous nous avez fournis, quelle méthode avez-vous recommandée?

**M. Mingay:** Nous avons fait une recommandation à partir de la proposition relative aux comptes-chèques.

**Le président:** Alors si le test pour constituer une banque, revêt un double objet:—accepter les dépôts et avoir des comptes-chèques—pourquoi inclure les comptes d'épargne véritables.

**M. Mingay:** Parce que c'est ce qui est proposé, monsieur. Les trois catégories doivent être incluses pour calculer les montants que nous devons constituer en vertu du système de réserves de la Banque du Canada.

**Le président:** C'est peut-être là une partie de vos difficultés en ce qui concerne le Livre blanc.

**M. Mingay:** Exactement, monsieur. Nous proposons donc d'augmenter les réserves pour les comptes-chèques seulement. C'est un facteur coût, mais un facteur qui ne devrait pas nous poser de problèmes. Par contre, l'autre coût est tellement élevé qu'il est prohibitif du point de vue de l'ensemble de l'industrie.

**Le sénateur Laird:** Ce problème de réserves semble être étroitement lié à votre position; est-ce exact?

**M. Mingay:** C'est exact, monsieur.

**Le sénateur Macnaughton:** En n'incluant pas les comptes d'épargnes véritables, vous réduiriez vos coûts des  $\frac{2}{3}$ , non?

**M. White:** Cela varierait d'une société à l'autre.

**Le sénateur Macnaughton:** Cela dépendrait du genre d'association?

**M. Mingay:** Oui; en ce qui concerne l'ensemble, vous parlez de \$30 millions, en chiffre ronds, contre \$160 millions.

**Le sénateur Macnaughton:** Contre \$10 millions.

**M. Mingay:** Ces \$10 millions représentent le coût des réserves, sénateur Macnaughton.

**Le sénateur McLraith:** C'est-à-dire l'intérêt.

**M. Mingay:** A 9 p. 100.

**Le sénateur Laird:** Je suppose que vous pourriez ajouter aux problèmes que vous posent la disposition voulant que la banque soit amenée à s'occuper des dépôts à long terme, ce qui voudrait dire plus d'argent pour eux, et moins pour vous. Donc, pour ce qui est de votre principale forme d'investissement, les hypothèques résidentielles, vous pourriez être placés dans une situation nettement désavantageuse.

**M. Mingay:** C'est exact. Dans le domaine des épargnes, pour l'industrie fiduciaire, on a payé pendant des années un taux majoré d'un quart à un demi p. cent par rapport à celui

[Text]

has not been the case for some years now. In fact, we cannot afford to pay a premium rate now. However, in the five-year period we will really be competing with the banks right head on if the proposal goes through as it is. It could affect the mortgage market in Canada, which the trust industry has served pretty well over the years.

**Senator Laird:** Instead of having 57 per cent of it, as you gave the figure previously, you are likely to find yourselves down to a much lower business.

**Mr. Mingay:** That is right, sir. It is fair to say that the trust industry has been in the mortgage business on a constant basis over many, many years. We have always provided money for housing on a consistent basis and have served the market in the fashion for, as I say, a long period of years. However, we do not see tying together the payments association and the reserves. It is not a must; the Department of Finance has said this is what they propose and if we wish to be in the association we must put up reserves. If we do not we must get out of the chequing business, which is not very practical.

If you refer to Appendix A to our submission, we have set out what we now must do under our own acts. Careful reference to that will indicate that we have substantial requirements to satisfy the acts under which we operate at the present time. We have spoken with the powers that be on that score and there are some amendments which could be made to those acts. However, it certainly would not offset the cost of the reserve system of the Bank of Canada.

**Senator Macnaughton:** Are the provincial conditions similar?

**Mr. Mingay:** Very similar, sir; we have used the federal here, but the provincial requirements are much the same.

**Senator Cook:** If the reserves for both the banks and the trust companies are designed to ensure solvency, how does not paying interest on them help the situation?

**Mr. Mingay:** It does not, sir.

**Senator Cook:** In other words, it is really only an extra tax on the industry.

**Mr. Colhoun:** That brings up another point which was mentioned by the chairman. These are interest-bearing reserves. We still must look at the question of liquidity. If the reserves become interest-bearing and are placed with the Bank of Canada, unless the provincial and other federal statutes regard those deposits as part of the liquidity requirements of the companies under the liquidity provisions of the statutes, we will have a dual system. So that it would help us to be in the position of having interest on our deposits with the Bank of Canada but, at the same time, there could be some amendment to the liquidity requirements of the various acts in order to ensure that those deposits, even though they are interest-bearing, if they are Canada bonds, qualified as part of the liquidity requirements that the companies must maintain.

[Traduction]

des banques. Mais ce n'est plus le cas depuis longtemps maintenant. En fait, nous ne pouvons nous permettre de payer un taux majoré aujourd'hui. Cependant, sur la période de cinq ans, nous allons réellement concurrencer les banques, si la proposition est adoptée dans sa forme actuelle. Cela pourrait influencer sur le marché hypothécaire au Canada, que l'industrie fiduciaire a très bien servi au cours des années.

**Le sénateur Laird:** Au lieu d'en avoir 57 p.100,—c'est le chiffre que vous avez donné—vous risquez de vous trouver avec beaucoup moins.

**M. Mingay:** C'est exact, monsieur. Et il est juste de dire que l'industrie fiduciaire s'est toujours maintenue à un niveau constant en matière d'hypothèques depuis bien des années. Nous avons toujours fourni de l'argent pour se loger, et nous servons le marché de cette façon depuis très longtemps. Toutefois, nous ne mettons pas ensemble l'Association des paiements et les réserves. Ce n'est pas nécessaire; le ministère des Finances a dit que c'était là sa proposition et que si nous voulions faire partie de l'Association nous devions avoir des réserves. Si nous ne le faisons pas, nous ne serons pas autorisés à offrir un service de chèques, ce qui n'est pas très pratique.

A l'appendice A de notre soumission, nous définissons ce que nous devons maintenant faire en vertu de nos propres lois. En étudiant cela attentivement, on se rend compte que nous remplissons les exigences des lois en vertu desquelles nous opérons actuellement. Nous avons parlé des pouvoirs qui en découlent et de certaines modifications qu'on pourrait apporter à ces lois. Toutefois, cela ne déséquilibrerait certainement pas le système de réserves de la Banque du Canada.

**Le sénateur Macnaughton:** Les conditions provinciales sont-elles semblables?

**M. Mingay:** Très semblables, Monsieur; nous nous sommes rapportés ici au fédéral, mais les exigences provinciales sont sensibles les mêmes.

**Le sénateur Cook:** Si les réserves des banques et des sociétés de fiducie sont destinées à assurer la solvabilité, comment le fait de ne pas payer d'intérêts sur ces réserves améliorerait-il la situation?

**M. Mingay:** Cela ne l'améliore pas, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, il ne s'agit vraiment que d'une taxe supplémentaire sur l'industrie.

**M. Colhoun:** Cela soulève un autre aspect qu'a souligné le président. Ce sont là des réserves rémunérées. Nous devons aussi considérer la question des liquidités. Si les réserves deviennent rémunérées et sont placées à la Banque du Canada, à moins que ces dépôts ne soient considérés, en vertu des dispositions sur les liquidités des statuts provinciaux et autres statuts fédéraux comme faisant partie des exigences en liquidités des sociétés, nous aurons un système double. Ainsi, il nous serait utile de retirer des intérêts sur nos dépôts à la Banque du Canada, mais en même temps, on pourrait apporter certaines modifications aux exigences en liquidités des diverses lois de façon à assurer que ces dépôts, même s'ils sont rémunérés s'il s'agit d'obligations d'épargne du Canada, soient considérés



[Text]

**Senator Cook:** If we take it one step at a time and you have problems with the provincial people afterwards, that is up to yourselves.

**Mr. Mingay:** This is a very serious problem from our point of view. Most of the companies are really children of the provinces and if the Bank Act is amended to provide anything of this nature, even on the chequable accounts, the other acts will have to be amended.

To be fair about it, we have discussed this with the provincial authorities and they are quite sympathetic. However, the trust industry does not wish to find itself in the position of being in the middle of a squabble between the provinces and the federal government. The provinces, as you know, are very conscious of their responsibilities with respect to trust companies, which they charter in Ontario and in other provinces. We feel that some of the provincial companies particularly can be caught right in the middle of a squabble between a province and the federal government, in not getting the provincial acts amended, as they should be, on time, and synchronized with the Bank Act amendments. So, as I say, any amendments in the Bank Act will require that we look very, very carefully at all the other acts which affect the trust industry as such.

**Senator Macnaughton:** Do you mean that you might have two reserves, one federal and one provincial?

**Mr. Mingay:** As has been said, if we do not change the requirements under the provincial acts, for example, or under the Federal Trust and Loan Companies Act and we come under the Bank Act, we have a problem.

**Mr. White:** Two-tiered reserves.

**Mr. Mingay:** Two-tiered reserves and so on.

**Senator Macnaughton:** Total expenses.

**Mr. Mingay:** That is right.

**The Chairman:** Mr. Mingay, is liquidity the reason for the reserves to which we have referred being put in Bank of Canada notes and you receiving no interest?

**Mr. Mingay:** It is not the whole question of liquidity; it is really that the members of the association are going to pay their debts on schedule when they have to be paid. This is a legitimate argument, that we must be sure that every one in the payments association will meet his responsibilities every day of the week. However, we do not have to have the reserves in the Bank of Canada to accomplish that.

**The Chairman:** No, you have not quite answered my question, Mr. Mingay.

**Mr. Mingay:** I am sorry.

**The Chairman:** Some of the reserves the Bank of Canada insists on under the provisions of the Bank Act as at present, and there will be such reserves demanded under the new Bank Act.

[Traduction]

comme satisfaisant aux exigences en liquidités auxquelles les sociétés doivent satisfaire.

**Le sénateur Cook:** Si nous procédons par étape et que vous avez, par la suite, certains problèmes avec les provinces, cela vous regarde.

**M. Mingay:** C'est pour nous un très grave problème. La plupart des sociétés sont vraiment les enfants des provinces et, si on modifie la Loi sur les banques pour adopter une mesure semblable, même pour les comptes de chèques, il faudra aussi modifier les autres lois.

A la vérité, nous avons discuté de cette question avec les fonctionnaires provinciaux et leur sympathie nous est acquise. Mais l'industrie de la fiducie ne veut pas se retrouver coincée entre les provinces et le fédéral. Comme vous le savez, les provinces sont très conscientes de leurs responsabilités envers les sociétés de fiducie, à qui elles accordent des chartes en Ontario et dans d'autres provinces. Nous sommes d'avis que certaines sociétés provinciales en particulier peuvent se retrouver au milieu d'une querelle entre le fédéral et le provincial, si les lois provinciales ne sont pas modifiées à temps, comme elles devraient l'être, pour s'adapter aux modifications de la Loi sur les banques. Donc, comme je l'ai dit, pour toute modification apportée à la Loi sur les banques, il nous faudra considérer plus attentivement toutes les autres lois qui affectent l'industrie de fiducie.

**Le sénateur Macnaughton:** Voulez-vous dire que vous auriez peut-être deux réserves, l'une fédérale et l'autre provinciale?

**M. Mingay:** Comme on l'a dit, si nous ne changeons pas les conditions prescrites par les lois provinciales, par exemple, ou par la loi sur les compagnies fiduciaires et sur les compagnies de prêt, et que nous soyons assujettis à la Loi sur les banques, nous aurons un problème à résoudre.

**M. White:** Des réserves à palier double.

**M. Mingay:** Des réserves à palier double etc.

**Le sénateur Macnaughton:** Les dépenses totales.

**M. Mingay:** C'est exact.

**Le président:** Monsieur Mingay, est-ce à cause des liquidités que ces réserves dont nous avons parlé sont transformées en billets de la Banque du Canada et que vous ne touchez pas d'intérêt?

**M. Mingay:** Ceci ne concerne pas tout le problème de liquidité; en vérité, les membres de l'association devront payer leurs dettes conformément aux impératifs de leur échéancier. Il est légitime de dire que nous devons nous assurer que chaque membre de l'association assume ses responsabilités chaque jour de la semaine. Cependant, nous n'avons pas besoin de réserves à la Banque du Canada pour y parvenir.

**Le président:** Non, vous n'avez pas répondu exactement à ma question, Monsieur Mingay.

**M. Mingay:** J'en suis désolé.

**Le président:** La Banque du Canada insiste actuellement sur l'existence de certaines réserves conformément aux dispositions de la Loi sur les banques et des réserves semblables seront exigées dans la nouvelle Loi sur les banques.



[Text]

**Mr. Mingay:** That is correct, sir.

**The Chairman:** Is the reason for the form that takes, of no interest on Bank of Canada notes, because they require it to be absolutely liquid?

**Mr. Colhoun:** I believe there are two concepts involved; liquidity, as we use the word, is the question of protection for depositors. That is the concept of the liquidity requirements of the provincial statutes. Now we are merely saying that when we come into the payments association the members of the association between themselves, this being nothing to do with the ability of the individual companies to meet the claims of depositors upon them, will handle the question of meeting obligations against each other through the clearing association. In the white paper the reserves system is perhaps one way of doing that. However, we say it is very illogical because all we are dealing with are chequable deposits. However, the white paper defines the reserve requirements as going far beyond chequable deposits to include non-chequable deposits and other obligations which have an original maturity of less than one year. This is something that under the current system none of us has to deal with at all in our arrangements with the clearing banks.

**The Chairman:** No; all I was trying to find out, and I certainly do not feel that I have got it so far, is why those reserves are non-interest bearing?

**Mr. Colhoun:** The Bank of Canada historically has never paid and I think it is just the Bank of Canada practice.

**The Chairman:** But elsewhere there is provision under which you can deposit interest-bearing government securities.

**Mr. Colhoun:** The banks would love to have interest on their reserves, the same as would the trust companies.

**The Chairman:** Yes, the trust companies would love it and we are talking to the trust companies this morning.

**Mr. Mingay:** And I think it is a fair question; why cannot interest be paid?

**The Chairman:** You would not mind sharing the wealth, would you?

**Mr. Mingay:** That is right, sir. It is indirect taxation really, if you wish to term it that.

**Senator Cook:** Does the Bank Act itself provide that the reserves are interest-free, or is it simply silent on it? Perhaps our adviser could look at that when he gets a spare moment.

**Mr. D. Scott, Q.C., Legal Adviser To The Committee:** Yes, senator.

[Traduction]

**M. Mingay:** C'est exact, Monsieur.

**Le président:** Est-ce pour cela qu'il n'y a pas d'intérêts sur les billets de la Banque du Canada, parce qu'on exige absolument des liquidités?

**M. Colhoun:** Je pense que ceci implique deux principes; les liquidités, au sens où nous employons ce mot, constituent une protection pour les déposants. C'est le principe de l'exigence de liquidités dans les législations provinciales. Nous disons simplement qu'en ce qui concerne l'Association canadienne des paiements, les membres de l'Association pourront résoudre le problème de l'acquittement de leurs obligations réciproques par l'intermédiaire du système national de compensation, ceci n'ayant rien à voir avec l'obligation, pour chaque société, de répondre aux demandes que leur adressent les déposants. Dans le Livre blanc, le système de réserves est peut-être une possibilité d'atteindre ce but. Cependant, nous disons qu'il manque singulièrement de logique, car il ne s'agit que de comptes de chèques. Pourtant, le Livre blanc précise que l'exigence des réserves va beaucoup plus loin que les comptes de chèques et comprend les dépôts sans chèques ainsi que d'autres opérations bancaires qui sont apparues depuis moins d'un an. Il s'agit d'opérations qu'aucun de nous, dans le système actuel, n'a eu l'occasion d'aborder dans nos rapports avec les organismes de compensation.

**Le président:** Non; j'essaye simplement de savoir pourquoi ces réserves ne comportent pas d'intérêts, et jusqu'à maintenant, je n'ai pas encore trouvé la raison.

**M. Colhoun:** Historiquement, la Banque du Canada n'a jamais versé d'intérêts et je pense qu'il s'agit simplement d'un principe de la Banque du Canada.

**Le président:** Mais on trouve quelque part une autre disposition selon laquelle il est possible de déposer des titres du gouvernement qui rapportent des intérêts.

**M. Colhoun:** Les banques aimeraient vraiment toucher des intérêts sur leurs réserves, tout comme les compagnies de fiducie.

**Le président:** Bien sûr, les compagnies de fiducie aimeraient beaucoup cela; nous évoquerons la question avec elles demain matin.

**M. Mingay:** Je pense que c'est une bonne question; pourquoi ne peut-on pas percevoir des intérêts?

**Le président:** Il vous serait agréable de toucher de l'argent, n'est-ce pas?

**M. Mingay:** Bien sûr, monsieur. Il s'agit véritablement d'une imposition indirecte, si l'on peut dire.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que la Loi sur les banques stipule que les réserves ne rapportent pas d'intérêts, ou ne mentionne-t-elle tout simplement pas cette question? Notre conseiller pourrait peut-être s'en assurer lorsqu'il aura le temps de le faire.

**M. D. Scott, C.R., Conseiller juridique du Comité:** Oui, monsieur le sénateur.

[Text]

**Senator Cook:** To see whether the act specifies that the reserves be interest-free, or the Bank of Canada actually played uncle on them?

**Mr. Mingay:** The white paper sets it out very clearly. It distinctly provides for that in the reserves section.

**Mr. C. Albert Poissant, C.A., Adviser To The Committee:** That is on page 20 of the white paper.

**Mr. Colhoun:** It is on page 17, the last sentence of the second paragraph, which reads:

On the other hand, the near-banks have no obligation to maintain non-earning reserves against their deposit liabilities as do the banks.

So the implication is there.

**Mr. Scott:** It is section 72 of the Bank Act. There is no reference to interest being paid, which is perhaps self evident.

**Mr. Mingay:** I can assure you that is the practice and has been the practice historically. There is no interest paid on those reserves. The banks' reserves are roughly \$2 billion in total. So, in summary, I think that what the trust companies are saying is that the reserves system, if it is going to apply, should apply in the chequeable account area. That to us is an acceptable set up. As I say, we are for the central clearing house approach, which is a sound step in Canada.

**The Chairman:** In relation to the secondary reserves, so far as the banks are concerned, there is not the same exact limitation to cash deposits.

**Mr. Mingay:** That is correct, sir. We would not be subject to the secondary reserves, but the banks are.

**The Chairman:** But they can earn interest on what they provide by way of secondary reserves?

**Mr. Mingay:** That is correct. None of the trust companies would be subject to the 12 per cent reserve which the banks are subject to on some of their deposits.

**The Chairman:** How do you know?

**Mr. Mingay:** Because of the type of deposits, sir.

**The Chairman:** I mean, after all, we have not seen the bill.

**Senator Austin:** Mr. Chairman, I should like to ask a question of Mr. Mingay relating to the paragraph which appears on the top of page 5 of "A Response to the White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation" issued by the Trust Companies Association of Canada.

You say that the reserve requirement and control of monetary policy are entirely separate matters. I agree with you that logically that should be so. My impression has been that the provision of the Bank Act for primary reserves to be held by the Bank of Canada—that is, primary reserves contributed by the chartered banks, to be held by the Bank of Canada—was related to reasons of controlling the Canadian supply of money and controlling credit.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Pour voir si la Loi stipule que les réserves ne comportent pas d'intérêts, ou si la Banque du Canada en a, en fait, disposé à sa guise?

**M. Mingay:** Le Livre blanc l'indique très clairement. Cela figure en toutes lettres dans la partie consacrée aux réserves.

**M. C. Albert Poissant, C.A., Conseiller du Comité:** C'est à la page 20 du Livre blanc.

**M. Colhoun:** C'est à la page 17, la dernière phrase du deuxième paragraphe, qui dit:

Par contre les quasi-banques ne sont pas obligées de maintenir, comme les banques, des réserves non rémunérées par rapport aux dépôts de leur clientèle.

Voilà l'explication.

**M. Scott:** C'est l'article 72 de la Loi sur les banques. On ne parle pas du versement d'intérêts ce qui est peut-être évident.

**M. Mingay:** Je peux vous assurer que c'est la règle et ça a toujours été le cas historiquement. Aucun intérêt n'est versé sur ces réserves. Les réserves des banques atteignent un total d'environ \$2 milliards. Ainsi, en résumé, je pense que selon les sociétés de fiducie, le système des réserves, s'il est appliqué, ne devrait porter que sur le secteur des comptes de chèques, on sinon, nous devrions pouvoir avoir des titres rapportant des intérêts et jouir des intérêts versés sur ces titres. Nous approuvons cette entente. Comme je l'ai dit, nous favorisons ce système de chambre de compensation puisque c'est une mesure saine au Canada.

**Le président:** Les réserves secondaires des banques sont assujetties à une certaine limite qui n'est pas exactement la même pour les dépôts en argent.

**M. Mingay:** Vous avez raison, monsieur. Nous ne sommes pas tenus de garder des réserves secondaires, mais les banques y sont tenues.

**Le président:** Mais elles peuvent accumuler de l'intérêt sur le montant qu'elles déposent en réserves secondaires?

**M. Mingay:** C'est exact. Aucune des sociétés de fiducie ne serait soumise à la réserve de 12 p. cent à laquelle sont soumises les banques pour certains de leurs dépôts.

**Le président:** Comment le savez vous?

**M. Mingay:** A cause de la nature des dépôts, monsieur.

**Le président:** Je veux dire qu'après tout, nous n'avons pas encore vu le projet de loi.

**Le sénateur Austin:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Mingay relativement au paragraphe qui apparaît au haut de la page 5 du rapport «En réponse au livre blanc sur la révision de la législation bancaire canadienne» soumis par l'Association des sociétés de fiducie du Canada.

Vous dites que les réserves obligatoires et le contrôle de la politique monétaire sont des questions tout à fait distinctes. Je suis d'accord avec vous qu'elles devraient logiquement l'être. J'ai cru comprendre que les dispositions de la Loi sur les banques concernant les réserves primaires devant être gardées par la Banque du Canada—c'est-à-dire, les réserves primaires versées par les banques à charte, devant être gardées par la

[Text]

It is just by the evolution of practice, by a convenience which arose in time, that those reserves are also held as reserves to deal with clearing and settling payments.

I should like to ask whether you think that the trust companies and mortgage loan companies have any real role to play parallel to those of banks in the original functions of those reserves, namely, control of credit and the supply of money into the community?

If you believe that the effort of the federal government in the white paper is to include you for those purposes and is valid, how best should that be done?

**Mr. Mingay:** Our feeling is that it is not valid because of our size in the overall scheme of things—any requirement of us for control of the monetary system.

In fairness, the governor of the bank has indicated that at the present time this is not necessary. He said "at the present time." I think his thinking is that at some time in the future it could be, and the Bank Act will be in effect until 1987. Our feeling is, with the size of trust companies at the present time and our growth in the future, that we do not see that this is a necessary ingredient from the point of view of control of the monetary system.

**Senator Austin:** If you are successful in increasing your relative share, then at some time in the future it would be desirable.

**Mr. Mingay:** Even if we continue to grow in the same proportion as in the past 10 years, we will still be very small compared with the five major banks. A point not clearly understood by the public is the size of the five major banks. They are very huge. If you look at our total chequing account, it is a relatively small figure—793 in total. Even with continued growth, we do not think it is a necessary ingredient to the monetary system.

**Senator Beaubien:** Regarding your non-chequing accounts shown there—there is an amount of \$2,792,000,000—is there any way in which a depositor can withdraw some of that?

**Mr. Mingay:** Not by a cheque through the clearing system. He must come into the office and request that a cheque be payable to the individual, and sign a slip.

**Senator Beaubien:** But he can get the non-chequing money out if he wants to?

**Mr. Mingay:** There is no question of that.

**The Chairman:** One way would be if he chose to die!

**Mr. Mingay:** He cannot issue a cheque that goes through the clearing system.

**Mr. Colhoun:** When you are talking about this question of monetary control, it is very important to look at the way the banks and the trust companies operate. The Bank of Canada exercises control through the bank rate. We see it translated into the prime rate. The prime rate applies primarily and

[Traduction]

Banque du Canada—avaient pour but de contrôler la réserve canadienne d'argent et le crédit.

Ce n'est que par une évolution de la pratique, et pour répondre aux nouvelles exigences, que ces réserves sont aussi gardées pour faire les paiements et les opérations de compensation.

J'aimerais savoir si vous croyez que les sociétés de fiducie et les sociétés de prêts hypothécaires ont un rôle réel à jouer, qui serait parallèle à celui des banques quant aux fonctions originaires de ces réserves, c'est-à-dire contrôler le crédit et la masse monétaire dans la communauté?

Si vous croyez que le gouvernement fédéral tente, dans son livre blanc, de vous inclure à cette fin, et qu'il a raison de le faire, quel serait le meilleur moyen de procéder?

**M. Mingay:** Nous sommes d'avis que ce n'est pas une proposition valable, à cause de notre faible importance au sein de l'ensemble, de nous demander de participer au contrôle du système monétaire.

En toute justice, le directeur de la banque a indiqué que cela n'est pas encore nécessaire. Il a dit «pour le moment». Il doit croire que dans l'avenir cela sera peut-être nécessaire, et la législation bancaire sera en vigueur jusqu'en 1987. Pourtant, nous croyons qu'à cause de la taille actuelle des sociétés de fiducie, et de notre expansion dans l'avenir, ce n'est pas une mesure utile au contrôle du système monétaire.

**Le sénateur Austin:** Cela serait peut-être souhaitable à l'avenir si vous réussissiez à accroître votre importance.

**M. Mingay:** Même si notre expansion conserve son rythme des dix dernières années, nous serons encore très petit comparativement aux cinq banques principales. Le public en général saisit mal l'importance des cinq banques principales. Elles sont immenses. Si vous regardiez le total de nos comptes de chèque, vous verrez qu'il n'est pas élevé 793—793 en tout. Même avec une expansion soutenue, nous ne croyons pas que cela contribue pour la peine au système monétaire.

**Le sénateur Beaubien:** Pour ce qui est de vos comptes d'épargne, nous voyons ici un chiffre de \$2,792,000,000; le déposant peut-il en retirer une partie?

**M. Mingay:** Il ne peut pas faire de chèques ordinaires. Il doit se présenter au bureau, demander qu'un chèque soit établi au nom de la personne, et signer un bordereau.

**Le sénateur Beaubien:** Mais s'il le veut, il peut retirer l'argent déposé dans un compte sans privilège de chèques?

**M. Mingay:** Il n'est pas question de cela.

**Le président:** Un des moyens serait qu'il choisisse de mourir!

**M. Mingay:** Il ne peut émettre un chèque qui passe par le système de compensation.

**M. Colhoun:** Quand on parle de contrôle monétaire, il est très important d'étudier la façon dont les banques et les sociétés de fiducie fonctionnent. La Banque du Canada exerce un contrôle grâce au taux officiel d'escompte. Il est converti en taux préférentiel. Ce dernier s'applique essentiellement à l'ac-



[Text]

essentially to the assets side of the bank's balance sheet. That produces earnings. In some part the earnings are then paid out as increased rates on deposits. But essentially the action of the Bank of Canada is traced through the assets side of the balance sheets of the banks.

What happens in the trust companies, is that we work at it through the liability. The banks then having changed the rate on deposits and public liabilities, we then have to compete with the banks to hold our deposits against the banks.

At that point in time we change the interest rate structure on the liability side. But since the majority of our assets—in my company they are relatively low, 70 per cent; some companies are 92 per cent, 95 per cent mortgages—are running out to five-year terms, there is simply no way that we can turn around and deal with the assets side, the lending side. We can only relate it to new obligations or to new assets created.

So that we are very much the creature of what happens. We respond very readily to what happens to the banking system, and the banking system, in turn, responds to the action of the Bank of Canada.

That is the way this thing is traced through. For those reasons I think the trust companies are very responsive to the Bank of Canada action, but are not really required to be part of the monetary control to the reserves system.

**Senator Austin:** I find that a very good answer. It leads me to be more than curious about the kind of response to your answer that you get from the Department of Finance, and, indeed, the kind of response, if you have any at all, to the point you make with respect to reserve requirements.

**Mr. Colhoun:** I think what has happened is that there is some concept of equity, how would you start the system off if you were starting from scratch? You have a theoretical model represented here. We put to the minister about a week ago, the question "How do you see this paper creating competition?" We showed him the cost structure, the cost impositions of the proposals on the trust companies.

He said it was an interesting theoretical beginning, but we are not interested in theory—we are in part, but we are living in the world of today. We are practical businessmen and we are operating in the markets at the present time. I think that is the thing that gets lost sight of. We do not want some theoretical symmetry, and that is what you are perhaps seeing in some of the proposals in the white paper.

**Mr. Mingay:** In answer to that question, too, sir, I might say that the general response has been that if you want to be part of the association, this is going to be the price-tag.

**Senator Austin:** Does that mean, Mr. Mingay, that what they are saying to you is that if you want access to policy discussion, this is the price of joining the club?

**Mr. Mingay:** No, sir. You can join the association, or you can go through the bank, if you want to continue to go through a bank. But you still must put up the reserves, even if you go through the bank for your clearing arrangements. So you do

[Traduction]

tif du bilan de la banque. Il produit des gains qui, pour une part, sont reversés sous forme de majoration des taux d'intérêt des dépôts. Mais fondamentalement le rôle de la Banque du Canada se dessine du côté des éléments d'actif des bilans des banques.

Dans les sociétés de fiducie, nous concentrons nos efforts du côté des obligations. Les banques ayant modifié le taux d'intérêt des dépôts et des effets public, nous devons donc leur livrer concurrence pour conserver nos propres dépôts.

En ce moment, nous modifions la structure du taux d'intérêt applicable aux obligations. Mais comme la majorité de nos éléments d'actif, (dans ma société leur taux est relativement faible, 70 p. 100; dans certaines autres, il est de 92 p. 100, et même de 95 p. 100 dans les sociétés de prêts hypothécaires) parviennent à échéance après 5 ans, il n'y a absolument aucun moyen de revenir sur nos pas et de nous occuper des éléments d'actif, du prêt. Nous ne pouvons que nous reporter aux nouvelles obligations ou aux nouveaux éléments d'actif créés.

Nous sommes donc à la merci de la conjoncture. Nous réagissons automatiquement à ce qui se produit dans le système bancaire, et ce dernier, réagit en retour, aux mesures prises par la Banque du Canada.

Voici comment les choses se passent. Pour ces raisons, je pense que les sociétés de fiducie sont très sensibles aux mesures prises par la Banque du Canada, mais elles ne sont pas vraiment tenues d'être assujetties au contrôle monétaire imposé au système des réserves.

**Le sénateur Austin:** C'est une excellente réponse. Et je suis d'autant plus curieux de connaître celle que vous a faite le ministère des Finances, et évidemment, le genre de réponse apportée, si jamais il y en a eu une, à la question que vous avez posée sur les réserves obligatoires.

**M. Colhoun:** Je pense que ce qui est arrivé tient à une certaine conception des fonds propres: comment allez-vous mettre le système en branle si vous partez de zéro? Vous avez ici un modèle. Il y a environ une semaine, nous avons demandé au Ministre comment selon lui ce document allait susciter la concurrence. Nous lui avons montré la structure des coûts, les coûts qu'imposaient les propositions aux sociétés de fiducie.

Il a dit que c'était un début de théorie intéressant. Mais nous ne nous intéressons pas à la théorie. Nous vivons dans le monde d'aujourd'hui. Nous sommes des hommes d'affaires pratiques et travaillant sur les marchés actuels. Je pense que cet aspect est oublié. Nous ne voulons pas d'une certaine symétrie théorique, et c'est peut-être ce que vous percevez dans certaines des propositions du Livre blanc.

**M. Mingay:** Monsieur, je pourrais répondre que la réaction générale a été que c'est le prix qu'il faudra payer pour faire partie de l'association.

**Le sénateur Austin:** Monsieur Mingay, cela veut-il dire que si vous voulez être admis à participer aux discussions sur la politique, c'est le prix que vous devrez payer?

**M. Mingay:** Non, Monsieur. Vous pouvez soit vous joindre à l'association, soit recourir à la banque, si vous voulez continuer à le faire. Mais vous devrez toujours constituer des réserves, même si vous recourez à la banque pour vos ententes de

[Text]

not avoid the reserve requirements. You can go either way: directly, as a member of the association; or through the bank. You still put up the reserves in either situation. This is our general concern. The general feeling is that the association will be set up. If we are going to offer the type of facility we are talking about, we have to be part of the clearing house or have access to the clearing house. The general stand seems to be this is the price of admission. All we are saying, I guess, is the price-tag is awfully high.

**Senator Austin:** That is the price of admission, but what does it buy besides the right to clear cheques?

**Senator Walker:** In other words, are you getting a quid pro quo?

**Senator Austin:** Does it give you the same say as the banks have in the way the system operates or the way the monetary policy operates?

**Mr. Mingay:** Well, not really. The banks clear about 90 per cent of the cheques in Canada, so I think it is obvious that the association is going to be dominated by the bankers, which is fair when they are doing that much volume.

We have some concern about the association because if you look at the structure of it, what they are saying is we want the members of the association to operate the association, and we hope you will and we hope you can. But you are going to have the credit unions, the caisses populaires, the trust companies and the banks as members of this association. Let us be honest, it is not going to be that easy to operate with that kind of membership, that diverse interest and diverse size and so on and so forth. I think this is of some concern to us. Our theory is, and we hope it will not happen, that the association's charges for clearing could be greater than we are now paying to a chartered bank, if it is not operated efficiently. So the success of the association, from our industry's point of view, is very, very important indeed. It is hard to tell how the association is going to operate. That will be some months ahead of us before we have a picture of that.

**Senator Beaubien:** The cost of the association is completely different from the amount that you would lose in interest by having to put up the reserve.

**Mr. Mingay:** Yes.

**Senator Austin:** I have just one last question on my theme, Mr. Chairman. I would ask you to take a look at the requirement of the Minister of Finance on the Bank of Canada to apply monetary control in the area of the credit unions and caisses populaires. Do you see those organizations in a different position than the trust companies in respect to this drive towards additional monetary authority?

**Mr. Mingay:** Not in the next ten years, because again of their total size relative to the banking system in Canada.

**The Chairman:** Mr. Mingay, maybe this is not a fair question, and if it is not, say so. If you were invited to outline

[Traduction]

compensation. Vous n'échappez donc pas aux exigences concernant les réserves. Vous pouvez agir soit directement, en tant que membre de l'association, soit indirectement par la banque. Dans chaque cas, vous constituez encore des réserves. C'est notre grande préoccupation. L'impression générale est que l'association sera mise sur pied. Pour offrir les services du genre dont nous parlons, nous devons faire partie de la chambre de compensation ou y avoir accès. L'opinion générale veut que ce soit la rançon. Nous croyons simplement qu'elle est terriblement élevée.

**Le sénateur Austin:** C'en est le prix, mais qu'est-ce qu'on retire, mis à part le droit à la compensation des chèques?

**Le sénateur Walker:** Autrement dit, obtenez-vous des privilèges équivalents?

**Le sénateur Austin:** Avez-vous comme les banques, droit de parole au regard du fonctionnement du système ou de la politique monétaire?

**M. Mingay:** Pas vraiment. Les banques assurent la compensation d'environ 90 p. 100 des chèques émis au Canada. Il me semble donc évident que l'association sera dominée par les banques, et cela me semble aller de soi puisqu'ils traitent un si grand nombre de chèques.

Nous sommes un peu inquiets en ce qui concerne l'association parce qu'en ce qui concerne sa structure, on dit dans le Livre blanc que tous ses membres doivent y participer et qu'on espère qu'ils le feront et qu'ils pourront le faire. Mais vous devrez accepter comme membres de cette association les caisses d'épargne et de crédit, les sociétés de fiducie et les banques. Soyons honnêtes, il ne sera pas si facile de recruter tous ses membres, dont les intérêts, importance et le reste différeront. Je pense qu'il s'agit de l'une de nos inquiétudes. Selon notre théorie, et nous croyons que cela ne se produira pas, les frais exigés par l'association pour la compensation pourraient être plus élevés que ceux que nous versons à l'heure actuelle à une banque à charte, s'il arrivait que l'association ne soit pas efficace. En tant qu'industrie nous estimons que le succès de l'association, est très très important. Il est très difficile de dire quel sera le fonctionnement de l'association. Nous ne le saurons pas avant plusieurs mois.

**Le sénateur Beaubien:** Le coût de l'association est nettement différent de l'intérêt que vous perdriez si vous aviez à maintenir une réserve.

**M. Mingay:** Oui.

**Le sénateur Austin:** Une toute dernière question, monsieur le président. Pourrais-je vous demander d'étudier les exigences du ministère des Finances en ce qui concerne l'application par la Banque du Canada du contrôle monétaire sur les unions de crédit et d'épargne. Voyez-vous ces organisations dans une position différente de celle des sociétés de fiducie en ce qui concerne cette poussée vers une nouvelle puissance monétaire?

**M. Mingay:** Pas dans les dix prochaines années, en raison une fois de plus de leur importance par rapport au système bancaire canadien.

**Le président:** M. Mingay, peut-être ne s'agit-il pas d'une question juste et, si c'est le cas, dites-le. Si l'on vous invitait à



[Text]

the terms and conditions that should apply to trust companies in any revision of banking, deposits, chequing accounts, at the present time—in other words, if it appears that in some particulars you would want to rewrite the white paper—could you enumerate the headings, if you were doing a rewrite?

**Mr. Mingay:** Dealing with the reserve question first, sir?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Mingay:** The paper, itself, I think, in fairness, is a good paper, conceived in a proper fashion and the general approach is sound. On the reserve, as I guess we have indicated in the brief, we feel the reserves of the trust companies should be in the chequing accounts only. They have said if you are going to be in the association, we are going to require you to put up the reserves.

**The Chairman:** On this you want the status quo?

**Mr. Mingay:** No; we are happy to have the reserves on the chequing accounts only, sir. But what they are saying is that everybody in the association has to be treated exactly the same. I guess we are saying that is not necessarily essential. We have different types of members. The total mix of our business is different. Our investment powers are different. We are not the same animal as a chartered bank. We are saying we do not see why, under the proposals, all of the members of the association have to be treated exactly the same in all respects, as to reserves and everything else. This is the basic approach. It has been really adopted under the white paper. That is the key point from our standpoint, sir.

**Senator Cook:** Several times you and other witnesses have said that your investment powers are different. It seems to me that you can buy, under the Bank Act, whereas the banks are restricted to 10 per cent in other companies and so on. It seems to me the trust companies can buy whatever they want to buy. You know, real estate companies, banks and computer companies.

**Mr. Mingay:** No, sir.

**Mr. Colhoun:** Not in our industry.

**Senator Cook:** You have bought them?

**Senator Walker:** Correct that, would you?

**Mr. Colhoun:** The only thing we have done is mergers. Our investment powers are very restricting, and they are specific. Ontario had a select committee examining its loan and trust corporations act, that reported in June 1975. The proposition made to that committee was that the trust companies should have investment powers comparable to the banks. In other words, they should be able to do all things, other than those that were prohibited. The committee in its final report said this was a very interesting proposition. But it said no and it preferred to retain the status quo for Ontario, particularly, that our companies would be limited to specific powers that could do this, this and this, and that is all it can do.

[Traduction]

énumérer les conditions qu'on devrait imposer aux sociétés de fiducie dans toute révision des opérations bancaires, des dépôts et des comptes de chèques, à l'heure actuelle—en d'autres mots, il semble que dans certains cas vous aimeriez récrire le Livre blanc, pourriez vous énumérer les rubriques, si vous le récriviez?

**M. Mingay:** En traitant tout d'abord de la question de la réserve, monsieur?

**Le président:** Oui.

**M. Mingay:** Je pense que le livre est en toute justice un bon document, bien conçu et bien pensé. En ce qui a trait à la réserve, comme nous l'avons indiqué dans le mémoire, je suppose, nous estimons que les réserves des sociétés de fiducie ne devraient être maintenues que dans le cas des comptes de chèques. On a déclaré que si l'on voulait se joindre à l'association, il vous faudra augmenter les réserves.

**Le président:** Sur ce point, vous demandez le statu quo?

**M. Mingay:** Non; nous sommes heureux, monsieur, de n'avoir à maintenir des réserves que pour les comptes de chèques. Mais on nous dit dans le Livre blanc que tous les membres de l'association doivent être traités sur un pied d'égalité. Je suppose que nous disons que ce n'est pas forcément essentiel. Nous avons différentes catégories de membres. Nos affaires sont dans l'ensemble différentes. Il en va de même de notre pouvoir d'investissement. Nous ne correspondons en rien à une banque à chartre. Nous déclarons que nous ne voyons pas pourquoi on propose que tous les membres de l'association soient traités sur un pied d'égalité, à tous les égards, en ce qui concerne les réserves et le reste. Et voilà pour la ligne de conduite fondamentale adoptée dans le Livre blanc. Il s'agit, selon nous monsieur, du point-clé.

**Le sénateur Cook:** D'autres témoins et vous-même avez répété à plusieurs reprises que vos pouvoirs d'investissement sont différents. Il me semble que vous pouvez acheter, en vertu de la Loi sur les banques, tandis que les banques sont limitées à 10 p. 100 dans le cas de certaines sociétés et le reste. Il me semble que les sociétés de fiducie peuvent acheter tout ce qu'elles désirent. Vous savez, des sociétés immobilières, des banques et des sociétés de téléinformatique.

**M. Mingay:** Non, monsieur.

**M. Colhoun:** Pas dans notre industrie.

**Le sénateur Cook:** Vous les avez achetés?

**Le sénateur Walker:** Corrigez ce point, s'il vous plaît.

**M. Colhoun:** Nous n'avons fait que des fusions. Nos pouvoirs d'investissement sont très limités et très précis. L'Ontario avait constitué un comité pour étudier la Loi sur les sociétés de prêts et de fiducie, il a présenté son rapport en juin 1975. On avait suggéré à ce comité d'accorder aux sociétés de fiducie les mêmes pouvoirs d'investissement qu'aux banques. En d'autres mots, elles devaient pouvoir tout faire sauf ce qui était défendu. Le comité, dans son rapport final, a déclaré qu'il s'agissait d'une proposition très intéressante. Il s'est finalement prononcé contre et à préféré conserver le statu quo en Ontario, sachant surtout, que les pouvoirs de nos sociétés se limiteraient à ceci, ceci ou cela, un point c'est tout.



[Text]

**Senator Cook:** What you mean by mergers is you can buy other companies as a merger?

**Mr. Colhoun:** Only other trust companies, sir, and loan companies.

**Senator Cook:** You have not been buying real estate companies, computer companies, banks and so on?

**Mr. Colhoun:** Real estate companies are businesses that we carry on in any event, as part of our service. We have large real estate departments in any event. The things that we have been doing are those that are really ancillary, and there is a section in the Ontario Act that talks of ancillary powers.

**Mr. Mingay:** The loans we make, sir, are all secured loans. We are not in the unsecured loan business. That is one of the major differences of a chartered bank? Our interest rates in the 1 to 5-year area are firm. Our interest rates in investments are firm. We do not have any floating rates. These are the type of things that affect our overall investment performance and our spread.

**Senator Laird:** For example, would you like to get into the factoring business?

**Mr. Mingay:** No, sir; not particularly.

**Mr. White:** Nor would we like to get into the banking business.

**Senator Macnaughton:** Would this summarize the position, as I presume it does, because I am quoting from your own brief:

A uniform reserve requirement policy will produce additional costs and inequities and will further exaggerate competitive disadvantages.

That is your whole case.

**Mr. Mingay:** That is our whole case. The other point, sir, I would like to bring up, if I might, is that it has been suggested that if you don't like this, why don't you convert over to a bank? You want to increase the number of banks in Canada and increase the competition. Again, to be fair about it, if anybody gets into the banking business at the present time—even the IAC organization are speaking of their converting to a bank—it is a tough competitive world with the five majors as big as they are. It is quite simple to say convert over to a bank, but we are in the trust business in a very serious way. We have provided a good service in that area over the years. What do we do with our existing trust business? It is agreed the banks will not be in the trust business; it is agreed the trust companies will not be in the commercial banking business. We do not want to be in the commercial banking business, and the banks do not want to be in the trust business. But we cannot convert over to a bank, unless we dispose of our trust business. I can assure you that we cannot spin off the trust business as a viable corporate identity because the earning capacity of a

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Lorsque vous parlez de fusion, vous voulez dire que vous pouvez acheter d'autres sociétés en alléguant une fusion?

**M. Colhoun:** Seulement les autres sociétés de fiducie, monsieur, et les sociétés de prêts.

**Le sénateur Cook:** Vous n'avez pas acheté de sociétés immobilières, de sociétés de téléinformatique, de banques, et le reste?

**M. Colhoun:** Les sociétés immobilières sont des entreprises qui, de toute façon, font partie des services que nous assurons. Nous avons, de toute façon, d'importants départements immobiliers. Ce que nous avons fait est en réalité de nature auxiliaire et il existe un article de la loi de l'Ontario relatif aux pouvoirs auxiliaires.

**M. Mingay:** Tous les prêts que nous faisons, Monsieur, sont garantis. Nous ne sommes pas dans le domaine du prêt non-garanti. C'est l'une des grandes différences qui nous distinguent d'une banque à charte. Nos taux d'intérêt sur une période d'un à cinq ans sont fermes. Nos taux d'intérêt dans l'investissement sont fermes. Nous n'avons pas de taux flottants. Se sont des facteurs de ce genre qui touchent notre rendement global dans le domaine de l'investissement ainsi que l'étendu de notre marché.

**Le sénateur Laird:** Aimerez-vous, par exemple, faire de l'escompte?

**M. Mingay:** Non, Monsieur; pas particulièrement.

**M. White:** Nous ne désirons pas non plus être banquiers.

**Le sénateur Macnaughton:** Ce qui suit résumerait votre position, je suppose, étant donné que je cite votre mémoire:

Une politique qui rendrait les mêmes réserves obligatoires entraînera des coûts supplémentaires et des injustices qui augmenteront encore plus les désavantages face à la compétition.

C'est l'essentiel de votre argument.

**M. Mingay:** C'est ce que nous voulons démontrer. Il y a une autre question, Monsieur, que j'aimerais aborder, si vous me le permettez; on nous a dit: Si ceci ne vous plaît pas, pourquoi ne vous transformez-vous pas en banque? On souhaite augmenter le nombre de banques au Canada et augmenter la compétition. Encore une fois, à tout prendre, quiconque se lance dans les affaires bancaires actuellement—même l'IAC envisage de se transformer en banque—peut s'attendre à une vive concurrence étant donné l'importance des cinq principales banques. Il est très facile de dire transformez-vous en banque, mais nous sommes une société de fiducie très sérieuse. Nous rendons de bons services dans ce domaine depuis des années. Que ferons-nous de notre société de fiducie actuelle? Il est entendu que les banques ne feront pas d'affaires fiduciaires; et il est entendu que les sociétés de fiducie ne feront pas de transactions commerciales de nature bancaire. Nous ne voulons pas être dans les affaires bancaires et les banques ne veulent pas être dans les affaires fiduciaires. Nous ne pouvons pas nous transformer en banque à moins de liquider notre société de fiducie. Je puis

[Text]

trust business, on its own, is not adequate. This is something that I would like to have understood, that this conversion over to a bank is not a simple thing to contemplate, unless you find an answer to what you do with the trust business as such. The trust service in this country is still a very important service to the public.

**Senator Cook:** Your estimates of the estates you administer, are they segregated from your other assets?

**Mr. Mingay:** Absolutely, sir. It is a large part of our total assets. I indicated in the figures I mentioned earlier, we are talking \$40 billion, roughly, today in estate trusting agencies under administration. I just wanted to make that one point, sir.

**Senator Walker:** That is an important point because it is another reason why you are not prepared to put up deposits without interest.

**Mr. Mingay:** That is right, sir. The importance of this point is that as we look ahead we need capital to run a trust company the same as a bank needs capital to operate a bank. The banks have been running as high as about 25 times capital reserves, and the trust companies have been running at about 18 to 20 times. Now if our earnings run into a severe crunch because of this then we are talking of cutting our earnings about 12 per cent—of course it differs in different companies—and if our earnings are reduced to that extent then it will have a very serious impact on our capacity to raise capital in the future. This is one of the concerns that anybody has to have in our industry or in any other industry in Canada at the present time. That is the question of future capital requirements. On our capital reserves, for every \$20 million we borrow we have to have a million dollars of capital. And with inflation and the impact on deposits and growth deposits, the capital requirements are very substantial. So we do have some concern about maintaining our earnings picture which will enable us to acquire the capital that we need for the future. The return in the trust industry on capital has been, generally speaking, about 8 per cent, whereas for the banks it has been 12 per cent to 15 per cent. In the eyes of the public the return on capital is a very important thing.

**The Chairman:** What percentage of your earnings come from trust company business?

**Mr. Mingay:** I would say generally speaking about one-quarter to one-third.

**Mr. White:** About one-half.

**Mr. Mingay:** I would say that in the average company today in the industry—and some of the companies do not have much of a trust operation—about one-third of the earnings come from trust operations on an average.

[Traduction]

vous assurer que nous ne pouvons pas transférer nos actions de société de fiducie comme si c'était entreprise viable, car la capacité de rendement d'une société de fiducie seule n'est pas suffisante. J'aimerais que l'on comprenne que la conversion en banque n'est pas une chose simple à envisager à moins de trouver ce qu'il faut faire avec la société de fiducie comme telle. Le service de fiducie demeure encore très important pour le public.

**Le sénateur Cook:** Vos évaluations des propriétés que vous administrez sont-elles séparées de vos autres actifs?

**M. Mingay:** Absolument, monsieur. C'est une partie importante de notre actif global. Comme je l'ai indiqué par les chiffres que je vous ai communiqués tout à l'heure, il y a une valeur d'environ 40 milliards de dollars en propriétés qui est actuellement administrée par des organismes de fiducie. C'est le point que je voulais faire valoir, monsieur.

**Le sénateur Walker:** C'est un point important, car c'est un autre facteur qui explique pourquoi vous n'êtes pas prêt à faire des dépôts sans intérêt.

**M. Mingay:** C'est exact, monsieur. Il faut comprendre que si l'on veut prévoir l'avenir, il est nécessaire d'avoir des capitaux pour exploiter une société de fiducie tout comme une banque a besoin de capitaux pour exploiter une banque. Les banques ont pu aller jusqu'à 25 fois leurs réserves en capitaux et les sociétés de fiducie ont dû se limiter à 18 ou 20 fois. Si nos revenus sont diminués de beaucoup à cause de cette situation, nous devrons alors envisager de les réduire d'environ 12 p. 100 (évidemment le pourcentage peut différer selon les sociétés) et si nos revenus sont réduits à ce point, notre capacité de réunir des capitaux à l'avenir sera très sérieusement touchée. C'est l'une des questions que doit se poser notre industrie ou toute autre industrie du Canada actuellement. On doit s'inquiéter des besoins futurs en capitaux. Pour ce qui est de nos réserves en capitaux, nous devons posséder un million de dollars pour chaque montant de \$20 millions que nous empruntons. Étant donné l'inflation, ses répercussions sur les dépôts et les dépôts à intérêt cumulatif, les besoins en capitaux sont très importants. Nous nous soucions donc dans une certaine mesure de maintenir une image de rendement qui nous permettra d'obtenir les capitaux dont nous avons besoin pour l'avenir. Le rendement du capital dans l'industrie fiduciaire a été, de façon générale d'environ 8 p. 100, tandis que celui des banques a varié entre 12 p. 100 et 15 p. 100. Le rendement du capital est très important pour le public.

**Le président:** Quel pourcentage de vos revenus provient des sociétés de fiducie?

**M. Mingay:** Je dirais environ un quart à un tiers de façon générale.

**M. White:** Environ la moitié.

**M. Mingay:** Je dirais environ la moitié pour la société moyenne de ce secteur, aujourd'hui (et les transactions fiduciaires de certaines des sociétés ne sont pas très élevées) environ un tiers des revenus provient des transactions fiduciaires en moyenne.



[Text]

**Mr. Colhoun:** We have just taken off our statement because our year ends Oct 31 and we are one of the few companies that have that year-end. Going back and looking at the results for a number of years back, our fees and commissions—which constitute the income from our fiduciary business—are about equal to the net income from our money business, which is interest earned less interest paid. Last year, for example, it was \$21 million on either side. To that we apply our costs, and the costs of operating a fiduciary operation with high price talent, lawyers, chartered accountants and investment people, is significantly greater than the cost of running an intermediary service where we are really making investment decisions about spread and the location and mix of assets. So, charging those two sums of \$21 million, one from the fiduciary side and the other from the intermediary side, our net return from our fiduciary is about one-fifth of our net return from our intermediary operations.

**Mr. Mingay:** The trust business has become very difficult with the rising cost of skilled help that you must have. It might be helpful if I were to give you some figures relating to the cost to some of our member companies of these reserves. I can give you a couple of examples to give you an idea of the impact on some of these small companies. A small company which is required to put up reserves of \$3.7 million, the cost of those reserves would be \$340,000 and the net operating profit in 1975 was \$3.1 million. Another company would be required to put up reserves at \$2.2 million at a cost of \$204,000, and the operating profit in 1975 was \$1,800,000. So you are talking fairly significant percentages. Yet another small company required to put up \$1 million reserve at a cost of \$100,000 and they earned \$880,000 last year. So you are talking of an impact in the neighbourhood of a 10 to 12 percentage points drop in earnings because of the reserve requirements under the act.

**The Chairman:** But is the clearing house, as it operates now in relation to trust companies, satisfactory?

**Mr. Mingay:** I would say it is excellent. The banks do a first rate job.

**Mr. Colhoun:** But there is one problem there. What is the importance of membership of the clearing association? Why not continue through the banking system? As we look down the road and look at the electronic funds transfer system, and take the Department of Supply making various payments and putting it on computer tape to various parts of the country—now if the trust companies are required to clear through the banks, then the tapes will go to the banks and they will take off the information and then we will get at second hand those credits that relate to our companies.

[Traduction]

**M. Colhoun:** Nous venons de prendre notre relevé, car notre année financière se termine le 31 octobre. Nous faisons partie de ce très petit nombre de sociétés qui fonctionnent selon cette année financière. Lorsque nous remontons quelques années en arrière pour examiner les résultats obtenus, nous constatons que les honoraires et les commissions, qui constituent le revenu de nos activités fiduciaires, équivalent à peu près aux recettes nettes provenant de nos transactions financières, soit les intérêts gagnés moins les intérêts versés. L'année dernière, par exemple, le total s'élevait à \$21 millions pour chacune de ces activités. De ces montants, nous déduisons nos coûts, et je dois vous dire que les coûts relatifs à l'administration d'une société de fiducie qui compte des avocats, des comptables agréés et des experts en matière d'investissements, dont les compétences se payent très cher, sont beaucoup plus élevés que ceux qui sont inhérents à un service intermédiaire à l'égard duquel nous prenons des décisions concernant la diversification, la destination et la composition des actifs. Ainsi, en imputant ces deux sommes de \$21 millions l'une provenant de nos activités fiduciaires et l'autre de nos services intermédiaires, notre revenu net provenant des activités de fiducie équivaut à environ celui que nous retirons de nos services intermédiaires.

**M. Mingay:** Les sociétés de fiducie doivent faire face à beaucoup de difficultés, étant donné la hausse croissante des traitements versés aux compétences requises. Il vous serait peut-être utile si je vous parlais de ce qu'il en coûte à certaines de nos filiales pour ces réserves. Je peux vous citer un ou deux exemples pour vous donner une idée des répercussions sur certaines de ces petites sociétés. Pour une petite société qui doit prévoir des réserves d'une valeur de \$3.7 millions, il en coûte \$340,000 et le profit d'exploitation net en 1975 s'élevait à \$3.1 millions. Pour une autre société qui serait tenue d'avoir des réserves de \$2.2 millions à un coût de \$204,000, le profit d'exploitation net en 1975 était de \$1.8 million. Vous avez donc là des pourcentages très significatifs. Une autre petite société, par contre, qui est tenue d'avoir des réserves d'un million de dollars à un coût de \$100,000 n'a réalisé que \$880,000 de profit l'année dernière. Il s'agit donc de répercussions qui représentent une perte de gains de 10 à 12 points de pourcentage, à cause des exigences en matière de réserves que contient la Loi.

**Le président:** Mais le système de chambres de compensation, comme il est administré à l'heure actuelle, comparativement aux sociétés de fiducie, est-il satisfaisant?

**M. Mingay:** D'après moi, il est des plus satisfaisant. Les banques font un excellent travail.

**M. Colhoun:** Mais il y a là un problème. Quelle importance attache-t-on au fait d'être membre d'une association de compensation? Pourquoi ne pas continuer par l'intermédiaire du système bancaire? Jetons un regard vers l'avenir et examinons le système électronique de transfert de fonds; nous prenons l'exemple du ministère des Approvisionnements qui effectue divers paiements en qui les consigne sur des bandes d'ordinateur destinées à diverses régions du pays—alors donc, si les sociétés



[Text]

We feel that if we are going to get into this electronic funds transfer system, the credit card system and all these things that are going to be important, there is no way we can successfully be one step off the clearing system. Therefore, looking to the future, and there is quite a study under the control of the Bank of Canada into this whole question of electronic funds transfer systems, it becomes very important that we obtain direct access to the clearing system, looking to the developments that are going to occur in transfer payments in the future. Today it is not all that important and we can live very well with our current system, but as the matter of the payment system expands, as the way in which payments are made through the electronic funds transfer system become important, then I think it becomes equally important for us as member companies to have direct access to a payments association.

**The Chairman:** What the white paper proposes in relation to trust companies would give you that, so there are some good things in the white paper so far as trust companies are concerned.

**Mr. Mingay:** Oh, yes, Mr. Chairman. Going back to the first question, the only problem we have with banks is that we have to settle the fee about every third year and we get into a scrap on that score.

**The Chairman:** Well, that is what you call bargaining.

**Mr. Mingay:** Yes, that is what we call negotiation, and we have come out all right so far. We have no complaint with the services of the chartered banks. I think we are quite fortunate in this country in having the clearing system we have. It is a first rate clearing system.

**The Chairman:** Now, I think we interrupted your presentation.

**Mr. Mingay:** Yes, Mr. Chairman, there are a couple of other things I would like to refer to. Looking to page 8 of the brief you will see that this is one place where we agree entirely with the banks. This relates to discretionary powers. It ties in with the reserve proposals. The paper provides that the discretion would be with the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Finance to change the reserves, and we think this is a grave mistake and that it should continue as it is. We do become concerned about the extension of these discretionary powers and this could be a major step in changing the discretion in respect of changing the reserves. This is the other area of concern we had about reserves. The reserves at the present time are spelled out, but those reserves can be stepped up at any time to a higher level, so we are confronted with that potential problem. So, as I say, we have some concern about that particular point.

**The Chairman:** You know what view we took in connection with regulations. The exercise of discretion under the white paper and the way it is proposed to be done is by regulation. Now, administrative regulations are one thing, but regulations

[Traduction]

Nous sommes d'avis que si nous devons avoir recours au système électronique de transfert de fonds, au système de cartes de crédit et à toutes ces choses qui sont appelées à se développer, il nous faudra, pour réussir utiliser absolument le système de compensation. Par conséquent, si nous envisageons l'avenir—la Banque du Canada dirige actuellement une étude assez poussée sur toutes les questions de systèmes électroniques de transfert de fonds—il deviendra très important d'avoir directement accès au système de compensation, compte tenu des progrès qui seront éventuellement réalisés dans ce domaine. Ce n'est toutefois pas si important à l'heure actuelle et nous pouvons très bien vivre avec le système actuel en vigueur. Mais, comme la question du système des recouvrements prend de l'ampleur, surtout grâce au développement du système électronique de transfert de fonds, je pense qu'il devient tout aussi important, pour nous, en qualité d'organismes affiliés, d'avoir directement accès à une association de paiements.

**Le président:** Les recommandations du Livre blanc relatives aux sociétés de fiducie vous accorderait tout ça. A leur sujet, le Livre blanc est donc assez valable.

**M. Mingay:** Oh oui, monsieur le président. Si nous retournons à la première question, notre seul problème en ce qui concerne les banques est que nous devons fixer les taux environ tous les trois ans et cela soulève toujours des difficultés.

**Le président:** Eh bien, c'est ce que vous appelez le marchandage.

**M. Mingay:** Exactement. C'est ce que nous appelons aussi des négociations. Nous nous en sommes toujours bien tirés, jusqu'à maintenant. Nous n'avons pas à nous plaindre des services des banques à charte. Je pense que nous avons de la chance, dans ce pays, d'avoir le système de compensation que nous avons. Il est très bon.

**Le président:** Bon, je pense que nous avons interrompu votre exposé.

**M. Mingay:** Oui, monsieur le président, il y a en effet un ou deux autres sujets dont j'aimerais vous entretenir. Si vous regardez la page 8 du mémoire, vous verrez que nous sommes absolument d'accord avec les banques en ce qui concerne les pouvoirs discrétionnaires. Cela est relié aux propositions relatives aux réserves. Le Livre blanc stipule que sur l'avis du ministre des Finances, le Gouverneur en conseil peut décider de modifier les réserves; nous estimons que c'est là une grave erreur et qu'il faudrait maintenir l'état actuel des choses. Nous nous inquiétons de l'extension de ces pouvoirs discrétionnaires, extension qui nous paraît se manifester dans ce transfert de pouvoirs à l'égard des modifications apportées aux réserves. C'était ce qui nous préoccupait au sujet des réserves; elles sont actuellement définies, mais peuvent à tout moment être augmentées; tel est le problème qui risque de se poser pour nous. Encore une fois, nous avons des inquiétudes à ce sujet.

**Le président:** Vous n'ignorez pas notre point de vue en ce qui concerne les Règlements. Le Livre blanc stipule que l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, et ces modalités, doivent faire l'objet d'un règlement. Il y a d'une part des règlements

[Text]

that are really substantial and which deal in a substantial fashion with the law really are getting into the field of legislation.

**Mr. Mingay:** We have great concern over Bill C-16, the Borrowers and Depositors Protection Act because that is a perfect example of what you are talking about.

**The Chairman:** Any change in the exercise of discretion in relation to reserves, would you regard that as being more properly a legislative act?

**Mr. Mingay:** No, we would sooner see it with the Bank of Canada, as opposed to the Governor in Council.

**Senator Austin:** Why is that?

**The Chairman:** That was not exactly my question; it was whether you look upon it as being an administrative act or a legislative act?

**Mr. Mingay:** I would consider the first to be an administrative act by the right authority, sir.

**The Chairman:** There are some different views.

**Mr. Mingay:** I know there are.

**Senator Austin:** What do you suspect would be wrong with the Minister of Finance having that particular power? Why not allow the person responsible to Parliament justify his exercise of the discretion, rather than a man who is appointed by order in council and who runs a nearly autonomous crown corporation?

**Mr. Mingay:** Yes, it is the respect that we have for the Bank of Canada. They are the ones who hold the reserves and know what is required. We just think that the discretion in that area is in possibly the best place for it to be.

**The Chairman:** And, of course, you would be sure that the Minister of Finance would consult the Bank of Canada before exercising any discretion.

**Mr. Mingay:** I would hope so, sir. There is one other point I feel I should raise, Mr. Chairman: We are not in complete agreement within the association with respect to this matter, but it is just a thought which is not contained in the brief but has been mentioned to the Minister of Finance, the Superintendent of Insurance and the Department of Finance. It is that if we are to come under the Bank of Canada reserves requirements, perhaps some consideration should be given to allowing the trust companies to use the name "bank" in the form of "trust bank" or "trust and savings bank." In essence, with respect to our savings operation that is what we are running. As I say, we have discussed this with the Minister of Finance and written to him with respect to it in order to record our own thinking on the subject.

**The Chairman:** Do you mean you want the name without the responsibilities?

**Mr. Mingay:** No, sir; they say that under the proposals we are providing banking service and chequing accounts and therefore must come under the system of the reserves in the

[Traduction]

administratifs, mais ceux qui sont réellement importants et qui traitent principalement de problèmes juridiques entrent dans le domaine législatif.

**M. Mingay:** Le Bill C-16, Loi sur la protection des emprunteurs et des déposants, nous préoccupe énormément car il illustre parfaitement ce dont vous parlez.

**Le président:** Considérez-vous que tout changement dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire s'appliquant aux réserves relève plutôt du domaine législatif?

**M. Mingay:** Non, nous préférerions que la Banque du Canada s'en charge plutôt que le Gouverneur en conseil.

**Le sénateur Austin:** Pourquoi?

**Le président:** Ce n'était pas exactement ce que je demandais; je voulais savoir si vous considériez cela comme relevant du domaine administratif ou législatif?

**Mingay:** Pour ce qui est de la Banque du Canada, cela me paraîtrait une fonction administrative émanant de l'autorité compétente.

**Le président:** Il y a des opinions divergeantes.

**M. Mingay:** Je sais.

**Le sénateur Austin:** En quoi vous paraît-il dangereux de confier ces pouvoirs au ministre des Finances? Pourquoi ne pas autoriser la personne responsable devant le Parlement de justifier l'exercice de son pouvoir plutôt qu'un homme nommé par un décret du conseil, et qui gère une société de la Couronne pratiquement autonome?

**M. Mingay:** Cela tient au respect que nous avons pour la Banque du Canada. Elle détient les réserves, et sait ce qui est nécessaire au bon fonctionnement du système monétaire. Nous estimons simplement que les pouvoirs discrétionnaires dans ce domaine sont confiés à celui qui est sans aucun doute le mieux à même de l'exercer.

**Le président:** Et naturellement vous pouvez être sûr que le ministre des Finances consulterait la Banque du Canada avant de prendre toute décision.

**M. Mingay:** Je l'espère, Monsieur. Monsieur le président, j'aimerais soulever une question. Nous ne sommes pas entièrement d'accord au sein de notre Association sur cette question; le mémoire n'en parle pas, mais nous en avons parlé au ministre des Finances, au Surintendant des assurances et au ministère des Finances. Si nous devons être assujettis aux exigences de la Banque du Canada pour ce qui est des réserves, il faudrait peut-être envisager que les compagnies fiduciaires puissent utiliser le terme de «banque», en s'intitulant «banques fiduciaires» ou banques d'épargne et de fiducie; c'est essentiellement ce que nous exploitons compte tenu de nos activités d'épargne. Encore une fois, j'ai discuté de cette question avec le ministre des Finances à qui j'ai écrit à ce sujet. pour laisser trace de nos opinions.

**Le président:** Voulez-vous dire que vous voulez avoir le nom sans les responsabilités, je suppose?

**M. Mingay:** Non, Monsieur; nos membres pensent que conformément aux propositions nous offrons des services bancaires, et des comptes-chèques et que nous devons donc faire



[Text]

Bank of Canada. We say if that is the case, we are providing banking service to that extent and we should be allowed to use the name "bank."

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, I would like to refer Mr. Mingay to page 5 of the report, where figures are quoted. Are those figures strictly for the members of the association, or for non-members in addition to members? You referred in your opening remarks to the fact that there are 65 companies in Canada but only 45 are members of your association. Are these figures for the 65, or for the 45?

**Mr. Mingay:** These are the figures for our companies who are members of the association.

**Senator McIlraith:** Only 45.

**Mr. Mingay:** Yes, 45; we represent approximately 95 per cent of the trust business done in Canada.

**Mr. Poissant:** I believe you gave an answer to a question posed by Senator Beaubien that non-chequables could not be cashed unless they were a special form such as a demand. Did you not say they are a demand type of payment?

**Mr. Mingay:** They are on demand.

**Mr. Poissant:** What differentiation would you make between chequable and non-chequable, as compared to demand deposits?

**Mr. Colhoun:** First of all, demand deposits are those payable on demand. Trust company deposits by agreement are payable on 30 days' notice, although in practice we allow them to be taken from the office at the time the customer comes in. If he has a chequing account, he can make a payment; if he has a non-chequing account he must come into the office and receive payment of the money actually in the office, or have the money transferred from his non-chequing account to his chequing account. However, this requires his attendance at the office. It is essentially a savings account and does not permit him to draw a cheque against it.

**Mr. Poissant:** Your answer will be, then, that that will qualify as a reserve requirement on the deposit in both chequable and the non-chequable?

**Mr. Colhoun:** We say the reserve requirements should relate to the things that go through the clearing system. Non-chequable deposits never appear in the clearing system.

**Mr. Poissant:** But would you not be satisfied if the non-chequables were non-demand deposits, then it would not be required to leave a reserve of 12 per cent as required under the white paper?

**Mr. Colhoun:** No, they are required under the terms which we set them up to be 2 per cent, or 4 per cent, but they are still subject to reserve requirements.

**Mr. Poissant:** Have you any foreign deposits within the trusts?

[Traduction]

partie du système de réserves de la Banque du Canada. Nous disons que si tel est en effet le cas, nous offrons des services bancaires et que nous devrions être autorisés à utiliser le terme «banque».

**M. Poissant:** Monsieur le président, je voudrais renvoyer M. Mingay à la page 5 du rapport où des chiffres sont indiqués; concernent-ils uniquement les membres de l'association, ou comptent-ils aussi d'autres membres? Vous avez dit dans vos remarques préliminaires qu'il existait 65 sociétés au Canada, dont seulement 45 sont membres de votre association. Ces chiffres se rapportent-ils aux 65 ou aux 45?

**M. Mingay:** Ces chiffres se rapportent aux sociétés qui sont membres de notre association.

**Le sénateur McIlraith:** Seulement 45.

**M. Mingay:** Oui, 45; nous représentons environ 95 p. 100 des activités fiduciaires au Canada.

**M. Poissant:** Je crois que vous avez répondu au sénateur Beaubien que les clients qui possèdent des comptes sans chèque ne peuvent effectuer un virement à moins de le faire en remplissant une formule spéciale. N'avez-vous pas dit que ces effets constituent un genre de demande de paiement?

**M. Mingay:** Sur demande, exactement.

**M. Poissant:** Quelle différence feriez-vous entre les comptes avec chèques et les comptes sans chèques, par rapport aux dépôts à vue?

**M. Colhoun:** D'abord les dépôts à vue sont exigibles sur demande. Les dépôts faits dans une société de fiducie sont exigibles en vertu d'une entente, moyennant un préavis de 30 jours, même si, généralement, les sociétés de fiducie permettent les retraits sur demande du client. Sur les comptes avec chèques, le client peut effectuer un paiement, tandis que sur les comptes sans chèques, il peut faire un retrait en se présentant directement au bureau ou faire virer les fonds de son compte sans chèque à son compte avec chèques. Toutefois, cette pratique requiert la présence du client au bureau. Il s'agit essentiellement d'un compte d'épargne sur lequel on ne peut tirer de chèques.

**M. Poissant:** Vous allez alors me répondre que ce compte constitue une réserve obligatoire tant dans le cas des dépôts avec chèques que dans celui des dépôts sans chèques, n'est-ce pas?

**M. Colhoun:** Selon nous, les réserves obligatoires devraient se limiter aux effets présentés à la chambre de compensation. Les dépôts sans chèques n'apparaissent jamais dans le système de compensation.

**M. Poissant:** Mais ne vous réjouissez-vous pas si les dépôts sans chèques n'étaient pas exigibles à vue, et que les institutions financières n'étaient plus tenues de maintenir une réserve de 12 p. 100 comme l'exige le Livre blanc?

**M. Colhoun:** Non, ces exigences stipulent que nous fixions ces réserves à 2 p. 100, ou à 4 p. 100, mais elles sont encore soumises au règlement des réserves obligatoires.

**M. Poissant:** Acceptez-vous des dépôts en devises étrangères dans les sociétés de fiducie?



[Text]

**Mr. Mingay:** I do not believe there are any.

**Mr. Colhoun:** Not in our company.

**Senator Macnaughton:** On page 7, in the centre of the first paragraph, it is stated in your brief that:

Lifting reserve requirements from bank term deposits and imposing them on foreign deposits used domestically is difficult to comprehend in a Canadian context.

What does that mean?

**Mr. Mingay:** To attempt to summarize it, we just do not feel that taking off the reserves on the bank term deposit makes very much sense when placing them on foreign deposits. I do not believe the banks want reservations on foreign deposits. They have indicated that they do not like that, so we just do not see the rationale of taking it off one type, which are our own deposits in Canada, and putting it on foreign deposits.

**Senator Austin:** Are the Canadian chartered banks not required to maintain reserves with the Bank of Canada on foreign currency accounts in Canada?

**Mr. Mingay:** Not at the present time and they are not, as I say, on one to five-year money, provided that there is no call feature and most one to five-year money is on no call.

**Senator Cook:** If the money is deposited in Canada, what is the difference whether it be foreign, or Canadian? It is still on deposit and owed by the banks to the depositors.

**The Chairman:** The difference they seem to want to make here is that the foreign deposits are used domestically. I believe that is correct, is it not?

**Mr. Mingay:** That is my understanding, Mr. Chairman.

**Senator Austin:** But many of them, particularly in United States dollars, are quite easily converted into Canadian dollars if the exchange rates are attractive to the holder of the deposit. Does that mean that only then are they required to hold reserves? That strikes me as odd; I am sure there is a reason for it.

**Mr. Mingay:** I cannot answer that question.

**Senator Austin:** Was there any explanation given in response to Senator Macnaughton's question with respect to the paragraph in your report?

**Mr. Mingay:** As I say, our point, which is not too well phrased, is that we just do not see the logic of that step.

**Senator Walker:** Before you sum up, what is the position of the Canadian Bankers' Association with respect to this? Have you anything else with which you can help us in knowing what you are up against here with respect to the proposed amendments to the Bank Act? Just as I entered the room, I believe

[Traduction]

**M. Mingay:** je ne le crois pas.

**M. Colhoun:** Pas dans notre société.

**Le sénateur Macnaughton:** A la page 7 de votre mémoire, au milieu du premier paragraphe, vous mentionnez:

«Relever les réserves obligatoires à l'égard des dépôts à terme et exiger la constitution de telles réserves à l'égard des dépôts en monnaie étrangère qui servent à financer des opérations domestiques est difficilement concevables dans le contexte canadien.»

Qu'est-ce que cela signifie?

**M. Mingay:** Essayons de résumer: nous ne croyons simplement pas que le fait d'abolir les réserves à l'égard des dépôts bancaires à terme soit très sensé, alors qu'on exige la constitution de réserves à l'égard des dépôts en devises étrangères. Je ne crois pas que les banques désirent garder des réserves en devises étrangères. Elles ont souligné qu'elles n'aiment pas cela. Donc, nous ne comprenons simplement pas la raison de l'abolition des réserves constituées en devises canadiennes alors qu'on en exige une sur les dépôts en devises étrangères.

**Le sénateur Austin:** Les banques à charte canadiennes ne sont-elles pas tenues de garder des réserves à la Banque du Canada sur les devises étrangères déposées au Canada?

**M. Mingay:** Pas actuellement. En outre, ces dernières ne sont pas formées de dépôts exigibles dans un délai de un à cinq ans, pourvu qu'il n'y ait pas d'appel de fonds; ce qui se produit rarement dans le cas de la plupart des dépôts exigibles dans un délai de un à cinq ans.

**Le sénateur Cook:** Si l'argent est déposé au Canada, quelle différence y a-t-il s'il s'agit de devises étrangères ou de devises canadiennes? Cet argent est toujours en dépôt et exigible par le déposant.

**Le président:** La différence qu'on semble vouloir faire ici, c'est que les dépôts en devises étrangères sont utilisés pour les transactions internes. Je crois que cela est exact, n'est-ce pas?

**M. Mingay:** A ma connaissance, c'est le cas, monsieur le président.

**Le sénateur Austin:** Toutefois, bon nombre d'entre eux, notamment ceux en dollars américains, sont facilement réalisables en dollars canadiens si le taux de change est attrayant pour le déposant. Cela signifie-t-il que ce n'est qu'à ce moment que les sociétés de fiducie sont tenues de garder des réserves? Cela me semble étrange; je suis sûr qu'il y a une raison à cela.

**M. Mingay:** Je ne puis répondre à cette question.

**Le sénateur Austin:** A-t-on fourni des explications en réponse à la question du sénateur Macnaughton portant sur le paragraphe de votre rapport?

**M. Mingay:** Comme je l'ai mentionné, notre attitude, qui n'est pas décrite de façon très claire, est que nous ne voyons pas l'utilité de cette mesure.

**Le sénateur Walker:** Avant de conclure, pourriez-vous nous expliquer la position de l'Association des banquiers canadiens à ce sujet? Pourriez-vous nous donner des explications qui nous aideraient à comprendre les points auxquels vous vous heurtez dans ces projets de modification de la Loi sur les

[Text]

you were saying that the president of one of the associations does not think that this deposit without interest should be imposed at the present time and that it might go on for several years without being invoked? Is that correct?

**Mr. Mingay:** I do not believe we said that.

**Senator Walker:** When I came in I thought I heard you suggesting that.

**The Chairman:** Senator Walker, the Canadian Bankers' Association will appear before the committee next week, so you can mark that one down for them.

**Senator Walker:** I will.

**Mr. Mingay:** Another point which I would like to emphasize is the competition question. We take strong exception to the proposal that all these amendments will improve the competition situation; that premise we do not believe to be very sound. Frankly, we have been in some competition with the banks in the mortgage area, but not to any extent in the savings area, over the years.

**Senator Cook:** I must say that many of us feel that the trust companies render a very great public service in acting as trustees and administrators of estates. Do I understand you to say that that would not be viable on its own?

**Mr. Mingay:** That is right, sir. We do not think it would be. The profit margin in trust administration, as indicated by Mr. Colhoun, is getting thinner and thinner. It is becoming a real problem because of the administrative costs in that type of business. It is highly people-oriented and the costs are very high.

**Senator Cook:** I am sure the general public is much concerned with that aspect of it, in view of the complications of taxation, and there should be professional administrators.

**Mr. Mingay:** The other thing, from the point of view of the trust industry, is that we have some companies, in various regions of the country, that are regional trust companies. They are not operating across the country, as does our company. There are many regional companies doing a first-rate job in their own areas of the country. There is no question, as indicated by some of the figures I gave you, that it will have a profound impact on them.

**Senator McIlraith:** You spoke about the requirements regarding increased costs. Is there not another factor in increased costs in winding up any estate, namely, the added requirement of various legislation, federal or provincial?

**Mr. Mingay:** There is no question about that, sir. That is in every area of our operations.

**Senator McIlraith:** That should be included in the costs.

**Mr. Colhoun:** When the Tax Act was revised and the capital gains tax came in, we had to go back and determine whether we would use the valuation day figures or the original cost

[Traduction]

banques? Quand je suis entré dans cette pièce, je crois que vous déclariez que le président de l'une de ces associations considèrerait qu'il ne fallait pas imposer ces dépôts sans intérêt à l'heure actuelle et qu'il faudrait compter plusieurs années avant que cette disposition ne soit invoquée. Est-ce exact?

**M. Mingay:** Je ne crois pas avoir dit cela.

**Le sénateur Walker:** J'ai cru vous entendre proposer cela quand je suis entrée.

**Le président:** Sénateur Walker, l'Association des banquiers canadiens comparaitra devant le comité la semaine prochaine; vous pourriez peut-être prendre cette question en note.

**Le sénateur Walker:** Je n'y manquerai pas.

**M. Mingay:** J'aimerais également insister sur la question de la concurrence. Nous ne partageons absolument pas l'opinion selon laquelle toutes ces modifications amélioreraient la situation de la concurrence; nous ne croyons pas que cet exposé des faits soit exact. A vrai dire, au cours des dernières années, nous avons fait une certaine concurrence aux banques dans le domaine de l'hypothèque, mais tel n'était pas le cas en matière d'épargne.

**Le sénateur Cook:** Je dois dire que nombre d'entre nous considèrent que les sociétés de fiducie rendent de grands services au public en administrant des successions. Prétendez-vous que ces activités ne seraient pas rentables?

**M. Mingay:** C'est exact, monsieur. Nous ne croyons pas à leur rentabilité. Comme l'a mentionné M. Colhoun, la marge de profit dans l'administration des successions diminue de plus en plus. Les coûts administratifs dans ce domaine causent des problèmes très épineux. On fait beaucoup d'affaire avec le public dans ce secteur et les coûts sont très élevés.

**Le sénateur Cook:** Je suis sûr que cet aspect de la question inquiète grandement le public, à cause surtout des complications au niveau fiscal; cela explique le besoin d'avoir recours à des administrateurs professionnels.

**M. Mingay:** Toujours à propos de ces sociétés de fiducie, je dois dire que certaines entreprises se sont implantées au niveau régional. Contrairement à notre société, leurs ramifications ne couvrent pas l'ensemble du pays. Nombre d'entreprises régionales accomplissent un excellent travail dans les régions où elles poursuivent leurs activités. Comme l'indiquent certains des chiffres que je vous ai exposés, ces modifications de la loi ne produiront pas sur ces entreprises un effet marqué.

**Le sénateur McIlraith:** Vous avez parlé des exigences concernant les coûts majorés. A propos de ces coûts, vous faut-il tenir compte d'un autre facteur dans la liquidation d'une succession, notamment de nouvelles exigences de diverses lois fédérales ou provinciales?

**M. Mingay:** Cela ne fait aucun doute. Nous retrouvons ce facteur dans toutes nos opérations.

**Le sénateur McIlraith:** Cela devrait être compris dans les coûts.

**M. Colhoun:** Quand la Loi sur l'impôt a été révisée et quand on a créé l'impôt sur les gains en capitaux, nous avons dû revenir en arrière et déterminer si nous devions nous inspirer



[Text]

figures. A great deal of heavy administrative work was imposed upon the estates department of our companies.

**Senator Walker:** And there was no compensation.

**Senator McIlraith:** There are other requirements in recent changes in tax legislation, requiring you to have the tax releases before you can proceed with distribution, instead of being able to hold the reserve. There are many elements of increased costs on the administration of an estate.

**Mr. Mingay:** Yes. The problem on the other side of the coin is that our fees are controlled by the courts, in essence. In Ontario we had not seen an increase in those fees in 25 or 30 years.

**Senator McIlraith:** But the point there is a little different. They are on a percentage basis. In point of fact, it is not the fees, it is the added costs within the fees which is the problem.

**Senator Macnaughton:** My friend is being polite, if I may say so. He is referring to the grinding out of legislation and the tremendous paper work requirements to fulfil that constant flow of new law coming out. Obviously you have to get more legal advice.

**Mr. Mingay:** And better skilled people. Today, handling an estate of \$500,000 is a different matter from what it was 20 years ago, particularly regarding your exposure and the risks involved if you do not do things right. That has grown substantially.

**Senator McIlraith:** The elements under income tax alone are important.

**Mr. Mingay:** The other problem we have concerns the very small account—the \$25,000 and the \$50,000 estate. Almost any fee is reasonable. It is almost impossible to make a profit on a small business, yet that small business has to be serviced in this country.

**Senator McIlraith:** Could I ask a general question? You have made an incidental reference to Bill C-16, which has come after the white paper. I presume you will be making representations on that?

**Mr. Mingay:** Yes. We are seeing Mr. Abbott next week.

**Senator McIlraith:** Have you considered, in your response to the white paper, whether or not in your view Bill C-16 changes anything that was dealt within the white paper?

**Mr. Mingay:** At the moment, I do not think so, sir. We are still completing our examination.

**Mr. Colhoun:** It is a further cost factor.

**Mr. White:** Might I interject a few words? Bill C-16 and the white paper together could wreck the mortgage housing market in Canada in 1977.

**Senator McIlraith:** I was concerned with another point. I am in the middle of trying to conclude my own opinions on Bill

[Traduction]

de l'évaluation ou des frais d'établissement. Les divisions de nos entreprises qui s'occupent des successions ont alors dû supporter un lourd fardeau administratif.

**Le sénateur Walker:** Et il n'y a pas eu compensation.

**Le sénateur McIlraith:** Des modifications récentes de la Loi sur l'impôt exigent que l'on paye les impôts avant de procéder à la distribution et ne permettent plus de constituer une réserve. L'augmentation des coûts se reflète de multiple façons dans l'administration d'une succession.

**M. Mingay:** Oui. Par ailleurs, le problème est que nos droits sont essentiellement fixés par les tribunaux. En Ontario, ces frais n'ont pas augmenté depuis 25 ou 30 ans.

**Le sénateur McIlraith:** Mais nous abordons là un aspect un peu différent. Les frais que vous exigez sont établis sous forme de pourcentages. En fait, ce ne sont pas les droits, mais bien l'augmentation des frais d'établissement de ces droits, qui constitue le problème.

**Le sénateur Macnaughton:** Mon ami s'exprime en termes polis, si je puis dire. Il fait allusion à la complexité toujours plus grande de la loi et au travail administratif imposant que vous devez accomplir pour faire face à ce flot constant de nouvelles lois. Il est évident que vous devez de plus en plus faire appel à des conseillers juridiques.

**M. Mingay:** Et à des gens plus compétents. De nos jours, il est beaucoup plus difficile d'administrer une succession de \$500,000 que ce ne l'était il y a 20 ans, surtout si l'on tient compte des risques que nous courons si nous faisons des erreurs. Il est évident que les problèmes se multiplient.

**Le sénateur McIlraith:** Les éléments qui relèvent de l'impôt sur le revenu seulement sont importants.

**M. Mingay:** L'autre problème qui nous préoccupe est celui des très petits comptes... les successions de \$25,000 et de \$50,000. Presque tout honoraire est raisonnable. Il est à peu près impossible de faire un profit sur une petite entreprise, pourtant cette petite entreprise doit être desservie.

**Le sénateur McIlraith:** Pourrais-je poser une question générale? Vous avez fait mention du bill C-16 déposé après le Livre blanc. Je présume que vous ferez des représentations à ce propos?

**M. Mingay:** Oui. Nous rencontrons M. Abbott, la semaine prochaine.

**Le sénateur McIlraith:** Avez-vous étudié, dans votre réponse au Livre blanc, si, à votre avis, le bill C-16 modifie des questions traitées dans le Livre blanc?

**M. Mingay:** En ce moment, je ne crois pas, Monsieur. Nous n'avons pas encore terminé notre étude.

**M. Colhoun:** Il s'agit d'un autre facteur de coût.

**M. White:** Puis-je ajouter quelques mots? Le bill C-16 et le Livre blanc pourraient tous deux détruire le marché du logement avec hypothèque au Canada en 1977.

**Le sénateur McIlraith:** Une autre question me préoccupe. Je cherche en ce moment à me faire une opinion sur le bill C-16.



[Text]

C-16. It seemed to me that it may indirectly affect or amend the proposed bank legislation.

**Mr. White:** Only to the extent that bankers complain about it as much as we do.

**Mr. Colhoun:** Senator Haig said at one point, in this one to five-year area, that it would make it hard for us to get funds. I would like to put those comments in a different perspective. This area where the trust companies have been operating has been the major source of money going into the money market. If we find that by reducing the bank reserves on that sector of the market the banks get another 40 basis points and become more competitive, and they take the money from that sector, with their wide investment powers—they need not put it into mortgages, they could put it into anything—not only does it make it harder for trust companies to get money, it may reduce the flow of money into the mortgage field. I think one of the great strengths of the trust companies has been their ability to match maturities and liabilities. We pay our five-year mortgages from our five-year deposits.

Under the NHA there is a provision that they can pay off an NHA mortgage after three years. That is a very small proportion of the mortgages which most of us hold. We can take that imbalance. If all our five-year mortgages can be paid off in three years, there will be a very fundamental change in the mortgage market. We will be down to a three-year mortgage against a three-year deposit certificate. Otherwise, someone is speculating on interest rates, and companies that have speculated on interest rates have had a very sorry history.

**Senator Laird:** Regarding your share of the residential mortgage field of 57 per cent, how does that compare with the insurance companies?

**Mr. Mingay:** I have the figures here.

**Mr. Colhoun:** Largely, the insurance companies have not been a big factor. Their liabilities are really long term. I think they prefer the long-term commercial mortgage.

**Mr. Mingay:** I have some figures. These are 1975 figures. They are on housing units, new and existing. The trust industry provided 57 per cent of the loans, which is 193,000 homes; the banks, 65,000; insurance companies, 33,000; and others, 15,000. Of loans approved in 1975, in billions of dollars, the trust companies provided \$5.6 billion; the banks, \$2.8 billion; insurance companies, \$1.5 billion; and the others the balance. Of the total outstanding loans, the trust industry had 46 per cent, which was \$21 billion; the banks had \$7.7 billion.

**The Chairman:** During that period the banks had a 10 per cent limitation, did they not?

**Mr. Mingay:** They were not up to the 10 per cent. They were not close to it.

**Senator McIlraith:** Are those all mortgages or just residential mortgages?

[Traduction]

Il me semble qu'il peut indirectement influencer ou modifier la législation bancaire proposée.

**M. White:** Dans la mesure seulement où les banquiers s'en plaindront autant que nous.

**M. Colhoun:** Le sénateur Haig a dit, à un moment donné, sur cette question de la période d'un à cinq ans, qu'il nous serait difficile d'obtenir des fonds. J'aimerais situer ces commentaires dans une perspective différente. Ce secteur, où fonctionnent les fiducies, a constitué la source principale d'argent pour le marché des capitaux. Si en réduisant les réserves bancaires dans ce secteur du marché, les banques obtiennent 40 autres points de base et deviennent plus compétitives et qu'elles retirent effectivement l'argent de ce secteur, grâce à leur vaste pouvoir d'investissement, elles ne sont pas obligées de l'investir en hypothèques, elles peuvent le convertir en n'importe quoi. Il devient non seulement plus difficile pour les fiducies d'obtenir de l'argent, mais cela peut également réduire l'afflux d'argent dans ce secteur hypothécaire. Je crois que l'une des grandes forces des fiducies a été leur aptitude à allier échéances et dettes. Nous remboursons nos hypothèques de cinq ans avec l'argent de nos dépôts sur cinq ans.

Dans la Loi nationale sur le logement, il est prévu qu'une hypothèque peut être remboursée après trois ans. Cela ne représente qu'une très petite proportion des hypothèques que la plupart d'entre nous détenons. Nous pouvons absorber le déséquilibre. Si toutes nos hypothèques de cinq ans peuvent être remboursées au bout de trois ans, le marché hypothécaire changera profondément. Nous serons réduits à une hypothèque de trois ans pour un certificat de dépôt de trois ans. Autrement, on spéculé sur les taux d'intérêt et les sociétés qui ont spéculé sur ces taux ont connu un bien triste sort.

**Le sénateur Laird:** En ce qui concerne votre part de 57 p. 100 du secteur des hypothèques résidentielles, comment cela se compare-t-il avec les sociétés d'assurances?

**M. Mingay:** J'ai les chiffres devant moi.

**M. Colhoun:** En général, les sociétés d'assurances n'ont pas constitué un facteur important. Leurs dettes sont en fait à long terme. Je crois qu'elles préfèrent les hypothèques commerciales à long terme.

**M. Mingay:** J'ai certains chiffres. Ce sont ceux de 1975 et ils concernent les maisons privées, nouvelles et actuelles. Les fiducies ont fourni 57 p. 100 des prêts, ce qui représente 193,000 foyers; les banques, 65,000; les sociétés d'assurances, 33,000; les autres, 15,000. Les fiducies ont accordé \$5.6 milliards des prêts approuvés en 1975; les banques, \$2.8 millions, les sociétés d'assurances, \$1.5 milliard et les autres, le reste. Les fiducies possédaient 46 p. 100 de tous les prêts en cours, ce qui représentait \$21 milliards, les banques, \$7.7 milliards.

**Le président:** Au cours de cette période, les banques devaient respecter la limite de 10 p. 100, n'est-ce pas?

**M. Mingay:** Elles n'atteignaient pas 10 p. 100. Elles n'en approchaient même pas.

**Le sénateur McIlraith:** Cela comprend-il tous les genres d'hypothèques ou seulement les hypothèques résidentielles?

[Text]

**Mr. Mingay:** Just residential mortgages, which is the bulk of the mortgage market. The other market is in the commercial and industrial area.

**Mr. Colhoun:** We talked about restricted investment powers. There is the thought that at some time you might say "Why not expand the investment powers of the trust companies?" and you get then into the question of commercial lending. As soon as you do that, you get into the tremendous area of conflict of interest.

Our banking friends are here. If the banker is providing commercial accommodation, the banker is probably receiving weekly and monthly reports from the credit. This information is not really being provided to the market at large. When you come into the trust company, if we were doing the same type of thing, we have an enormous investment function. We are dealing with this great mass of \$40 billion of other people's money that we are investing. If I am sitting as chairman of the general investment committee determining these things and I use this knowledge that I gained, this improper knowledge, and you as a beneficiary of mine knew that I had it and that I did not use it for your benefit, then I have really not dealt with your trust to the best of my ability. This is a tremendous conflict that I think you ought to focus on at some time when you are talking about enlarging the powers of the trust companies. We have these conflicts of interest when we get into the different categories of investment.

One of the troubles with the definition of banking as it appears in the Bank Act or the white paper is that it looks only at the liability side of the balance sheet, that is, you are in banking if you are dealing with one section of your liabilities. It does not relate to the assets side. I think our original submission to the Department of Finance, and indeed the submission of the Economic Council of Canada, tried to talk about the functions and had a broader concept. We think that when we look at this whole question, you have to look at not only the liability side, but the asset side.

**Senator Austin:** Mr. Chairman, I would like to ask Mr. White a question. You have circulated to us, Mr. White, a special brief which the Royal Trust Company submitted to the Minister of Finance, which was attached to a letter dated October 22, 1976.

**Mr. White:** Yes, sir.

**Senator Austin:** I am curious about a few things. First of all, an essential argument you make seems to be based on competition with the banks in terms of the cost of reserve payments. You come to make two arguments. I am sure I am being unfair to you, but you make two arguments. One is that from the point of view of the trust companies, enhanced reserve requirements would reduce your ability to compete with the banks, because of the cost and the non-interest bearing quality of those enhanced reserve requirements. You make the argument that they are not necessary for monetary purposes. They are not necessary for clearing purposes. Then you go on and come to a conclusion, without really arguing it:

[Traduction]

**M. Mingay:** Seulement les hypothèques résidentielles qui constituent la majeure partie du marché hypothécaire. Les secteurs commercial et industriel accaparent le reste du marché.

**M. Colhoun:** Nous avons parlé de la restriction de la capacité d'investir. On s'attend à ce que vous disiez: «Pourquoi ne pas élargir la capacité d'investir des sociétés de fiducie?» Cela touche à la question des prêts commerciaux qui est elle-même liée au problème des conflits d'intérêts.

Nos amis du secteur bancaire sont présents. Si la banque accorde des prêts commerciaux, le banquier reçoit sans doute hebdomadairement et mensuellement des rapports de crédit. Ces renseignements ne sont pas vraiment disponibles à l'ensemble du marché. Le rôle des sociétés de fiducie serait probablement beaucoup plus important en matière d'investissement si leurs activités étaient identiques à celles des banques. Nous parlons en ce moment des 40 milliards de dollars que nous investissons. Si je préside le comité général des investissements qui fixe ces choses et si j'utilise les renseignements que j'ai obtenus illicitement et si vous, en tant que bénéficiaire, savez que je ne les ai pas utilisés à votre profit, alors je ne me suis pas véritablement occupé de vos intérêts au meilleur de mes aptitudes. C'est un point important qu'il faudra examiner à fond lorsque vous aborderez l'élargissement des pouvoirs des sociétés de fiducie. Ces conflits d'intérêt surgissent lorsqu'on étudie les différentes catégories d'investissements.

L'une des faiblesses de la définition d'activité bancaire, telle qu'elle apparaît dans la Loi sur les banques ou dans le Livre blanc est qu'elle tient compte seulement du passif du bilan, c'est-à-dire que les activités bancaires se restreignent à une section du passif. La définition ne s'applique pas à l'actif. Je crois que notre rapport soumis au ministère des Finances et au Conseil économique du Canada abordait la question des fonctions d'un point de vue plus large. Nous croyons qu'il faut considérer non seulement le côté passif, mais le côté actif du bilan.

**Le sénateur Austin:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. White. Vous nous avez distribué, monsieur White, un rapport spécial que la société Trust Royal a présenté au ministre des Finances; ce rapport s'accompagnait d'une lettre datée du 22 octobre 1976.

**M. White:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Austin:** J'aimerais obtenir quelques éclaircissements à ce sujet. Premièrement, un de vos arguments principaux porte sur la concurrence entre les sociétés de fiducie et les banques au chapitre du coût du fonds de réserve. Vous présentez deux arguments, et je suis certain de ne pas vous rendre justice en disant cela. L'un est que les sociétés de fiducie concurrenceraient plus difficilement les banques si l'on augmentait les réserves obligatoires étant donné qu'elles ne rapportent pas d'intérêts. Vous prétendez qu'elles ne sont pas nécessaires du point de vue monétaire, ni du point de vue de la compensation. Vous concluez ensuite à la légère:



[Text]

To summarize, we recommend the continuation of the existing obligations of the chartered banks to maintain reserves on all Canadian currency deposits.

There seems to be an inconsistency in your approach. Would you explain to me, is it simply competition, is it simply that you want to enhance the cost to the banks, or do you want them to continue to maintain reserves on all deposits, whether they are current, or whatever their term?

**Mr. White:** I think we are coming back to the argument which had to do with the 5-year deposit receipt, which is fundamental to the deposit-taking business of the trust companies. The banks work in a different area. We respect the banks. We respect their ability to compete in the area where they work. We understand their kind of deposit receipts and we understand their competition. When we talked about it earlier, it was that if you allow them to be relieved of reserve requirements for say a five-year certificate of deposit, if they make it non-negotiable, you put them into our market and virtually pull the rug from under the 5-year deposit receipt, which is the fundamental source of funds for the mortgage market that we have been discussing just a few minutes ago.

What we found in the public field of non-negotiable deposit receipts, such as trust companies offer, is that they are not very popular at one, two or three years. The banks usually get that business, anyway. They get it in the commercial field. We do not compete in the same way. It may seem inconsistent, and it is probably really a point of argument, but I think what we are trying to avoid is to see competition being made easier for the banks, and tougher for the trust companies, for the wrong reasons. A clearing system does not need reserves to operate. It can be done on a fee basis and the requirements of the people who are to meet their obligations every day for clearing can be dealt with by a bank loan or a line of credit, or any other appropriate arrangement that the Bank of Canada might want. We have gone into this to say that, if we had interest-bearing reserves, we could handle it as well. But actually you can run a clearing system without reserves. We know that. The reserve has been thrown in as a bit of a red herring.

**Senator Austin:** I accept that. But what you are saying, or at least what I think you are saying, is that the reason for that continuation of the existing obligations of the banks on all deposits is because otherwise it would be a spear thrown at the competitive position of the trust companies in the 5-year term for your ability to raise funds for the mortgage market.

**Mr. White:** We have said that quite clearly. I do not object to the banks having any privilege if they are not made more competitive in a field that we are in, on an unfair basis. But remember that when the banks invest their money, and we have discussed this here earlier, they have wide options. They have no limitations other than what they are prohibited from doing, as somebody said. We have severe limitations on what

[Traduction]

Bref, nous recommandons que les banques à charte soient tenues de respecter les exigences actuelles concernant les réserves obligatoires sur tous les dépôts en espèces canadiennes.

Votre façon d'envisager la question manque de logique. Pourriez-vous m'expliquer s'il s'agit de simple concurrence, ou si vous désirez seulement d'augmenter le coût des banques ou les forcer à maintenir des réserves sur tous les dépôts en espèces ou non, sans égard à leur échéance.

**M. White:** Je crois que nous revenons à l'argument concernant le reçu pour dépôts de cinq ans, qui est fondamental si l'on considère les sociétés de fiducie comme des établissements de dépôt. Nous respectons leur compétitivité dans les activités bancaires. Nous comprenons leurs reçus de dépôt et nous acceptons leur concurrence. Lorsque nous en avons parlé plus tôt, il s'agissait de savoir si l'on devait les exempter de maintenir des réserves obligatoires pour un certificat de dépôt de cinq ans, non négociable par exemple. Vous leur ouvrez ainsi notre marché et sabordez ainsi le reçu de dépôt de cinq ans qui est la source principale de financement du marché des hypothèques, comme nous en avons déjà discuté il y a quelques minutes.

Nous avons découvert dans le domaine public des dépôts non négociables, comme en offrent les sociétés de fiducie, que ces dépôts ne sont pas très populaires à un, deux ou trois ans. Les banques obtiennent habituellement l'affaire, de toute façon. Elles l'obtiennent dans le domaine commercial. Nous ne livrons pas concurrence de la même manière. C'est peut-être illogique, et probablement très contestable, mais je pense que nous essayons d'éviter que la concurrence devienne plus facile pour les banques, et plus difficile pour la société de fiducie et ce pour les mauvaises raisons. Un système de compensation n'a pas besoin de réserves pour fonctionner. Il peut le faire au moyen d'un tarif et les besoins de ceux qui doivent remplir leurs obligations tous les jours dans le domaine de la compensation peuvent être satisfaits au moyen d'un prêt bancaire ou d'un type de crédit, ou encore au moyen de tout autre accord que la banque du Canada juge appropriés. Tout cela pour dire que si nous avions des réserves portant intérêt, nous pourrions nous en tirer tout aussi bien; nous pourrions certainement administrer un système de compensation sans réserves, nous le savons. Les réserves font penser à de la poudre qu'on jette aux yeux.

**Le sénateur Austin:** J'en conviens. Mais vous dites, du moins je le pense, que le maintien des obligations actuelles des banques à l'égard de tous les dépôts provient de ce que la position concurrentielle des sociétés de fiducie aurait été autrement fort ébranlée pour les placements de cinq ans en ce qui concerne votre attitude à recueillir des fonds pour les prêts hypothécaires.

**M. White:** Nous nous sommes exprimés très clairement. Je ne m'oppose pas à ce que les banques jouissent d'un privilège quelconque, si ce faisant elles ne deviennent pas plus compétitives dans un de nos domaines, de façon inéquitable. Mais souvenez-vous que lorsque les banques investissent leur argent et nous en avons déjà discuté ici, elles ont de vastes options. Aux dires de quelqu'un elles n'ont d'autres limites que ce que



[Text]

we may do. What I think we are addressing ourselves to is that in the white paper it says they want to increase competition, and by putting us in the same latitude as the banks in respect to reserves, we cannot compete. Our ability to compete is severely diminished and damaged.

**Senator Austin:** That leads me to ask the question, "Why do you not find the spread which the banks have more attractive than the one you historically operated under and move in that particular direction?"

**Mr. White:** Move to be a bank, you mean?

**Senator Austin:** Yes, move to become a bank.

Let me say two things: There is nothing inherently permanent in the kind of division of functions that exists in Canada as between trust company activities and the banking activities. In other countries, financial institutions do all of those things. I noticed, Mr. White, that you were experimenting with bank ownership in the United States, and Senator Cook just opened what I thought was going to be a very interesting line of discussion. It became closed by somebody else's question.

**Mr. White:** Banking in the United States is an investment, and one is permitted to do this under the ancillary corporations provision. It is a minor operation with respect to those banks, something like \$30 million will have been spent there. It is hoped that it will be an interesting investment. It is no different than any other investment we might make in a Canadian trust company. But I would have to say if you took the trust business away from our company, with a balance sheet of \$4 billion, I would not willingly go out and try to take on a Canadian chartered bank today. There is no way you can walk into that business.

**Senator Austin:** Why do you not ask us to allow you to keep your present business, the trust business, and add to it banking powers, so that you can be more competitive and, of course, we might put upper limits on how far you can go before you have to be exactly equal.

**Mr. Mingay:** When you add those powers, are you not getting into the problems of conflict of interest between trusts and commercial banking? I think it is pretty well established now in Canada—and certainly in the United States, from all the problem they have had—and it is pretty clear that there is a conflict of interest in the fiduciary operation and commercial banking. I think all of us in the trust industry feel the same way and the bankers have indicated they do. I think this is a good thing.

**Mr. White:** I think the white paper has dealt with this and we do not dispute it.

**Senator Cook:** The expertise to run a trust company, the executive and administration required, is not any different than the expertise to run a bank.

[Traduction]

l'on leur interdit de faire. Par contre, nous sommes fort limités dans notre action. Voici ce à quoi nous devons faire face. Dans le Livre blanc, on dit qu'elles veulent augmenter la concurrence et, en nous considérant comme les banques pour ce qui est des réserves, nous ne pouvons tenir la concurrence. Ainsi, notre aptitude à cet égard est gravement diminuée et atteinte.

**Le sénateur Austin:** Ceci m'amène à vous poser la question suivante: Pourquoi ne trouvez-vous pas l'envergure dont les banques ont joui plus intéressante que celle dans le cadre de laquelle vous avez si longtemps fait affaire et pourquoi vous ne vous dirigez pas dans cette direction?

**M. White:** Devenir une banque, vous voulez dire?

**Le sénateur Austin:** Oui, devenir une banque.

Permettez-moi de dire deux choses: il n'y a rien de permanent ni d'inhérent au genre de division des fonctions qui existe au Canada entre l'activité des sociétés de fiducie et celle des banques. Dans d'autres pays, les institutions financières font toutes ces choses. J'ai noté, Monsieur White, que vous expérimentiez la propriété bancaire aux États-Unis, et le sénateur Cook vient d'entamer ce que j'ai jugé être un sujet de discussion très intéressant. Quelqu'un en posant une question y a mis fin.

**M. White:** Les opérations bancaires aux États-Unis sont un investissement, et on peut investir de la sorte en vertu de la disposition sur les sociétés auxiliaires. C'est une exploitation mineure en ce qui a trait à ces banques, car quelque \$30 millions ont été dépensés dans ce domaine. On espère que ce sera un investissement intéressant. Il ne diffère nullement de tout autre investissement que nous pourrions faire dans une société de fiducie canadienne. Mais je dois dire que si vous retiriez à notre société l'aspect fiducie, avec un bilan de \$4 milliards, je ne serais pas disposé à essayer d'administrer une banque à charte canadienne aujourd'hui. Il est impossible de s'immiscer dans ce genre d'affaire.

**Le sénateur Austin:** Pourquoi ne nous demandez-vous pas de vous permettre de garder votre entreprise actuelle, la fiducie, et d'y ajouter des pouvoirs bancaires, de façon à ce que vous puissiez être plus concurrentiels et, bien sûr, nous pourrions vous imposer des limites pour vous indiquer jusqu'où il vous faut aller avant d'être exactement égaux.

**M. Mingay:** Lorsque vous ajoutez ces pouvoirs, ne touchez-vous pas aux problèmes de conflit d'intérêts entre les sociétés de fiducie et les banques commerciales? Je crois qu'il est très bien reconnu maintenant au Canada—et certainement aux États-Unis, avec tous les problèmes qu'ils ont eus—qu'il y a un conflit d'intérêts entre les sociétés de fiducie et les banques commerciales. Je crois que nous tous, de la fiducie, ressentons la même chose et que les banquiers ont exprimé cette opinion également. C'est une bonne chose, selon moi.

**M. White:** Je crois que le Livre blanc en a traité et nous ne le contestons pas.

**Le sénateur Cook:** La compétence nécessaire pour administrer une société de fiducie, les qualités de gestionnaire et d'administrateur requises, ne diffèrent nullement de la compétence requise pour administrer une banque.

[Text]

**Mr. Mingay:** Our position, sir, is pretty clear that we are not attempting to be selfish in this whole thing. We are concerned about what is going to be available in the mortgage market competitively, provided we are on an equal basis. What we are saying is the proposed amendments do not put us on an equal basis with the chartered banks.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, in that respect Mr. White in his brief in pages 2 and 3, calls upon Mr. Bouey, the Governor of the Bank of Canada, and quotes him.

**Mr. White:** Yes, sir.

**Senator Macnaughton:** Do you want to expand that quote?

**Mr. White:** I have nothing, other than that it is interesting. We were trying to substantiate our stand in that it is not necessary to have reserves to run a central clearing system. It is not necessary for trust companies, certainly, to be reserved and under the control of a central bank for the purposes of controlling monetary policy. He does it very neatly the way he does it now. I must say, if I can take the opportunity, we admire the Bank of Canada, the Department of Finance and the chartered bank system. I am not trying to get into the banking system. I like running a trust company. I just do not want to have the rug pulled out from under us. We want to run such a trust company as we have been running it for a hundred years or so, or as at least most of them have. Ours is only 77 years old. We like running it that way. We just do not want somebody, for the sake of an academic, philosophical, theoretical reason, to change the financial system that has done well for Canada all these years. Here we have a good chartered bank system. It proved itself in times of stress in 1973 and 1974. When the banks of the world, even another recently in the United States, had gone under, the Canadian banks never moved. They were solid as a rock. So were trust companies. I do not think we need to change our system for the sake of change. It is doing well right now. Let us keep it that way. Do not go and ruin the system for the sake of increasing competition when you are not doing it.

**Senator Macnaughton:** Mr. Bouey says that equal treatment in equal circumstances is an important principle of law.

**Mr. White:** We use that because of the fact that we cannot invest our moneys taken on deposit, in the way the banks can.

**Senator Macnaughton:** Then he goes on to say that the Bank of Canada has been able to and can continue to achieve this objective through application of reserve requirements solely through the chartered bank system.

**Mr. White:** There is a theoretical argument that we do not create money and that banks do, but when you come down to it, each of us has a bank and we have to go to our bank to deal

[Traduction]

**M. Mingay:** Nous ne cherchons nullement, Monsieur, à être égoïstes, dans toute cette affaire. Nous nous préoccupons avant tout des possibilités du marché hypothécaire. Nous sommes tout fin prêts à nous lancer, avec les banques, dans la bataille, à supposer que les adversaires sont de même taille. Nous affirmons que les amendements proposés ne nous placent pas au pied d'égalité avec les banques à charte.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, à ce sujet, M. White, dans son mémoire, en pages 2 et 3, cite M. Bouay, directeur de la banque du Canada.

**M. White:** C'est exact, monsieur.

**Le sénateur Macnaughton:** Voulez-vous en dire plus long à propos de cette citation?

**M. White:** Je n'ai rien à ajouter, sauf que je la trouve révélatrice. Nous essayons de prouver notre point de vue selon lequel il n'est pas nécessaire d'avoir des réserves pour faire fonctionner un système central de compensation. Il n'est pas nécessaire, si on veut contrôler les politiques monétaires, de placer les sociétés de fiducie sous le contrôle et l'autorité d'une banque centrale. C'est exactement ce qui est fait dans les structures actuelles. Je dois dire, si je peux me permettre, que nous sommes très satisfaits de la Banque du Canada, du ministère des Finances et du système de banques à charte. Je n'ai pas l'intention de me lancer dans le secteur bancaire. J'aime diriger une société de fiducies. Je ne voudrais pas qu'on me coupe l'herbe sous le pied. Nous voulons simplement continuer de diriger une société de fiducie comme nous le faisons depuis maintenant, pour la plupart d'entre nous, pendant une centaine d'années. Notre société a seulement 77 ans d'existence. Nous aimons travailler avec les structures actuelles. Nous ne voulons pas que quelqu'un, pour des raisons théoriques, philosophiques ou académiques, change le système financier actuel, qui a si bien servi le Canada pendant toutes ces années. A l'heure actuelle, nous avons un système efficace de banques à charte. Ce système a fait ses preuves dans les périodes troubles de 1973 et 1974. Alors que les banques du monde font faillite, ce fut récemment le cas d'une banque aux États-Unis, les banques Canadiennes ont tenu bon. Elles sont solides comme du roc. Il en fut de même pour les sociétés de fiducie. Je ne pense pas que nous devions changer le système, simplement pour le plaisir de le changer. Il fonctionne très bien présentement, laissons-le continuer de cette façon. N'apportons pas des changements au système pour le plaisir d'augmenter la concurrence, objectif qui n'est d'ailleurs pas atteint.

**Le sénateur Macnaughton:** M. Bouey affirme qu'un traitement égal dans des circonstances identiques est un important principe légal.

**M. White:** Nous disons cela parce que nous ne pouvons pas à l'instar des banques investir notre argent mis en dépôt.

**Le sénateur Macnaughton:** Puis il ajoute que la Banque Canada du a pu et peut toujours continuer de poursuivre ses objectifs en appliquant la règle des réserves obligatoires par la seule entremise du système des banques à charte.

**M. White:** Il est théorique d'affirmer que nous ne créons pas d'argent et que les banques le font. Mais, lorsque vous examinez la question à fond, chacune de nos entreprises a sa banque;



[Text]

with our clearing today which, incidentally, is working beautifully and at not too great a cost. I don't even faintly hope that the central payment system will be possible to run as cheaply as the chartered banks are running the payments system today. But, be that as it may, we go to a bank to Clear our cheques and to run our cash flow. Mr. Bouey's requirements on the chartered bank system have a wave effect. One day in Toronto last week when I was speaking to some people on this subject, the very morning we were there the requirements were changed and all of our investment officers and finance officers of the trust industry were sitting around a table saying, "Now, what do we do with our rates?" This was because the bank rate was changed. He controlled it through the competitive factor in the money market through the banks and through every other financial institution that deal in the money market. He only has to change the bank rate and everybody else follows suit. We cannot go contrary to the banking system.

**Senator Macnaughton:** There is one further point in the association brief that is worth mentioning, I think. It is on page 7 and it refers to phasing in.

**Mr. Mingay:** Our thinking there, senator, is that if we are going to be required to come under the reserve system then let us consider some approach to doing it over a period of years, rather than having to do it as of a given date. That is our basic thinking there, again because of the cost factor. If you have a cost factor to absorb, it is easier to absorb it on a phasing-in basis, as opposed to doing it at one fell swoop.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Austin:** I would like to ask whether the trust companies find it of no use whatever that, as I understand it from the white paper, they would have access to the credit facilities of the Bank of Canada. You have not mentioned it, so I was wondering if it was of no use to you.

**Mr. Mingay:** We saw the Governor of the Bank of Canada and discussed this, to get a picture as to what was involved in credit facilities, and it was made clear that credit facilities are small in nature and cover only a very short time—perhaps at a time of stress of some description or other—so there is no real value, in our opinion, in the credit facilities of the bank. If we have to go to the Bank of Canada for credit, then we have a problem.

**Mr. Colhoun:** We also have that type of back-up credit at the moment with the Canada Deposit Insurance Corporation.

**Senator Austin:** The proposal in the White Paper is that you would be on all fours, all of you, in the payments association. Have you discussed with the Minister of Finance the responsibility, therefore, of the Bank of Canada or the Department of Finance to put your fair share of interest-free deposits or low interest deposits with yourselves? Am I not clear?

[Traduction]

chaque jour, nous devons aller à la banque pour négocier nos compensations lesquelles, incidemment, sont en très bonne santé et ne nous coûtent pas très cher. Je n'ai même pas l'ombre d'un espoir que le système central de recouvrement puisse fonctionner à un coût aussi faible que celui auquel les banques à charte le font fonctionner à l'heure actuelle. Mais, les choses étant ce qu'elles sont, nous allons à la banque pour compenser nos chèques et assurer le mouvement de notre trésorerie. Les exigences de M. Bouey concernant le système de banques à charte font boule de neige. La semaine dernière, le premier jour où j'étais à Toronto et que je parlais à certaines personnes de cette question, on a modifié les exigences. Alors, les cadres chargés de l'investissement et des finances de toutes les sociétés de fiducie se sont posés la même question; qu'advient-il de nos taux? C'est la raison pour laquelle on a modifié le taux de la banque. Il contrôlait ce taux pas les facteurs concurrentiels du marché monétaire et par l'entremise de banques et toute autre institution financière faisant affaires sur ce marché. Il n'a qu'à changer le taux des banques et tout le monde va suivre. Nous ne pouvons aller à l'encontre du système bancaire.

**Le sénateur Macnaughton:** Il y a un autre point dans le mémoire de votre association qui vaut la peine, je pense, d'être souligné. C'est à la page 7 et il traite de la question de l'échelonnement.

**M. Mingay:** Sénateur, ce que nous voulions dire, c'est que, si on nous demande de nous soumettre au système des réserves, laissez nous alors étudier les façons de nous y intégrer sur un certain nombre d'années, plutôt que de le faire d'un seul coup. C'est notre idée principale, motivée, encore une fois, par les facteurs coûts. Si vous avez un facteur «coût» à absorber, il est plus facile de l'absorber graduellement que d'un seul coup.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser?

**Le sénateur Austin:** Je voudrais vous demander si les sociétés de fiducie trouvent complètement inutile, d'après de ce que je déduis du Livre blanc, le fait qu'elles pourront se prévaloir des facilités de crédit qu'offre la Banque du Canada. Vous ne l'avez pas mentionné, je me demandais donc si vous n'en aviez pas besoin.

**M. Mingay:** Nous avons vu le gouverneur de la Banque du Canada et en avons discuté avec lui, pour qu'il nous donne une idée des avantages qu'offrent ces facilités de crédit; il nous a précisé qu'elles sont réduites et qu'elles ne couvrent qu'une très brève période, peut-être en période de difficulté quelconque; par conséquent, les facilités de crédit qu'offre la banque ne sont pas réellement avantageuses. Si nous devons nous adresser à la Banque du Canada pour demander un prêt, dans ces conditions nous sommes en difficultés.

**M. Colhoun:** Actuellement, la Société d'assurance-dépôt du Canada nous offre ce genre de soutien en matière de crédit.

**Le sénateur Austin:** Selon la proposition contenue dans le Livre blanc, vous seriez tous à égalité, en ce qui concerne les remboursements. Par conséquent, avez-vous discuté avec le ministre des Finances de la responsabilité de la Banque du Canada ou du ministère des Finances de placer chez vous une



[Text]

**Mr. Mingay:** No, senator, not quite clear.

**Senator Austin:** The banks hold Government of Canada interest-free deposits or low interest deposits for various purposes at various times. And they are of considerable advantage to those banks, I assume. Would you not, as trust companies, be eligible to benefit from that as a quid pro quo for the non-interest bearing funds that you would have deposited by way of reserves?

**Mr. White:** I know now what you are getting at. I have discussed this with some bankers. I think they perform services for the Government of Canada at no charge. I think it is correct to say that they clear cheques for the Government of Canada without charge. We would love to have government deposits, which we are not permitted to take, as an offset to these interest-free reserves. But I doubt if we would be able to provide the services that the chartered banks can provide to the Government of Canada.

**Mr. Mingay:** This ties in with the point we have raised from time to time that the banks have certain deposits which they do not have to pay interest on. In the trust industry we do not have any funds on deposit on which we do not pay interest. The banks will argue, and justifiably so, that they provide a lot of free services to the provinces and to the federal government and to other clients who have deposits on which they do not pay interest, but there is no question in our thinking that it does have a positive impact on their total spread.

**The Chairman:** But if you became a bank under the proposals in the white paper you might qualify for government interest-free deposits

**Mr. Mingay:** We have talked to the government about this as to whether, if we came under the Bank Act in this way, we could have some of these amounts from the provinces and the federal government. In fairness to the government, if we were to expect them to deal with all the trust companies and all the banks, then from an administrative point of view it would not be very practical. So we are not optimistic that we would get substantial amounts from the government's interest-free deposits.

**Senator Cook:** This may be a foolish observation, but I notice in the brief of the Royal Trust Company that they say that in their opinion the liquidity requirements of the trust industry as imposed by the provincial and federal authorities are superior to the reserve requirements of charter banks. I wonder if there is any system that could be evolved whereby a certificate that a trust company has met the liquidity requirements of the, say, Ontario government or the Quebec government would suffice instead of having to put up additional securities. The complaint is that you have to put up additional securities.

[Traduction]

portion équitable de dépôts non productifs d'intérêt ou productifs de faibles intérêts? Me comprenez-vous bien?

**M. Mingay:** Non, sénateur, pas très bien.

**Le sénateur Austin:** Les banques détiennent des dépôts du gouvernement, non productifs d'intérêts ou productifs de faibles intérêts, en différentes occasions et à diverses fins. Je suppose qu'ils sont extrêmement avantageux pour elles. En tant que société de fiducie, auriez-vous le droit de bénéficier de cet arrangement en compensation des fonds non productifs d'intérêts que vous aurez déposés sous forme de réserves?

**M. White:** Je vois maintenant où vous voulez en venir. J'ai discuté avec certains banquiers. Je crois qu'ils assurent gratuitement des services pour le gouvernement du Canada. Je crois qu'on peut dire sans se tromper qu'ils virent gratuitement des chèques pour le gouvernement du Canada. Nous aimerions bien recevoir des dépôts du gouvernement, que nous ne sommes pas autorisés actuellement à accepter, comme compensation pour ces réserves non productives d'intérêts. Mais je doute que nous serons en mesure d'assurer les services que les banques à charte peuvent offrir au gouvernement du Canada.

**M. Mingay:** Cela se rapporte au point que nous avons soulevé de temps à autre, à savoir que les banques ne paient aucun intérêt pour certains dépôts. Dans l'industrie des sociétés de fiducie, nous n'avons pas de dépôts pour lesquels nous ne payons pas d'intérêts. Les banques contesteront, et avec raison, qu'elles offrent gratuitement de nombreux services aux gouvernements provinciaux et au gouvernement fédéral, et à d'autres clients qui ont des dépôts pour lesquels ils ne payent pas d'intérêts, mais à notre avis, il est absolument certain que cet avantage favorise leur expansion générale.

**Le président:** Si votre société devient une banque aux termes des propositions du Livre blanc, il est possible que vous ayez droit aux dépôts du gouvernement non productifs d'intérêts.

**M. Mingay:** Nous en avons parlé au gouvernement et nous lui avons demandé, au cas où nous serions ainsi assujettis à la Loi sur les banques, si nous pourrions recevoir certaines de ces sommes que déposent les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. En toute justice envers le gouvernement, si nous devons nous attendre à ce qu'il traite avec toutes les sociétés de fiducie et toutes les banques, du point de vue administratif, cela ne serait pas très pratique. Par conséquent, nous ne croyons pas recevoir du gouvernement des dépôts importants non productifs d'intérêts.

**Le sénateur Cook:** Il est possible que mon observation soit banale, mais je remarque que dans son mémoire, le Trust Royal déclare qu'à son avis, le montant des liquidités des sociétés de fiducie exigé par les autorités provinciales et fédérales est supérieur au montant des réserves exigées pour les banques à charte. Je me demande si l'on ne pourrait pas établir un régime permettant de délivrer un certificat indiquant qu'une société de fiducie a rempli les conditions en matière de liquidités, disons, imposées par le gouvernement de l'Ontario ou du Québec, et qu'il serait suffisant, au lieu que cette société ne serait pas tenue de fournir des garanties supplémentaires.

[Text]

**Mr. White:** And interest-free, senator. It is not earning interest.

**Senator Cook:** But that applies to everybody. Now, could there be some system evolved whereby a certificate from the appropriate provincial authorities, that the liquidity requirements of their statute has been met, would suffice for the proposed reserve requirements under the White paper?

**Mr. Mingay:** We think it would be wonderful.

**Senator Cook:** But would it be feasible?

**Mr. Mingay:** We would be happy to put some of the overall liquidity we have in the hands of the Bank of Canada to satisfy that need. We are getting interest on those securities now, and they are sitting there as they have been sitting there from year to year, and we would be quite happy to put them with the Bank of Canada.

**Senator Cook:** But if you had a certificate that they were on deposit, would that meet the requirement?

**Senator Austin:** Have you any statistical information on the rate of return to shareholders on the equity aggregated as between the banks and trust companies?

**Mr. Mingay:** By and large the industry has been running at about 8 per cent on internal capital in the last four or five years. The banks have been running about 12 per cent. Of course it depends on how you prepare your calculation. If you take in all the reserves as part of capital, and so on and so forth, then the bankers will argue that if you take that approach the return on capital is not as high as some people state. So you have to take the figures on a comparative basis. But there is no question that there is at least a two or three-point difference. And of course that return on capital, as I said earlier, is becoming increasingly important. You are not going to get capital in the marketplace unless you get a decent return on your capital and unless you can pay the shareholders a proper dividend.

**Senator Austin:** I have just one last question relating to the electronic payment system. It is very clear that the onset of that system, if, indeed, it ever comes into being, is a terribly important modification in the way that the financial community will have to operate. I wonder if you have any news to give to this committee at this stage about that very important technical development. Are you working towards the establishment of the system because you believe in its merits and that the time will come when the public will be ready, or will be made ready, to see its advantages?

**Mr. Colhoun:** The advantages come from various areas. I used the example of the Department of Supply earlier on. It could have a substantial effect. Take the case of a person going in and finding immediately a debit. If he bought something at The Bay or at Eaton's and then he found an immediate debit in his account, he might not regard that as an advantage. Most people today obtain an element of float in that way.

[Traduction]

**M. White:** Et non productives d'intérêts, sénateur. Elles ne rapportent pas d'intérêts.

**Le sénateur Cook:** Mais ce principe s'applique à tous. Or, pourrait-on établir un système permettant aux autorités provinciales compétentes de délivrer un certificat indiquant que les dispositions de leurs lois en matière de liquidités ont été respectées, et qu'il suffirait à répondre aux conditions proposées dans le Livre blanc pour la constitution de réserves?

**M. Mingay:** Je pense que ce serait merveilleux.

**Le sénateur Cook:** Mais pourrait-on le réaliser?

**M. Mingay:** Nous serions heureux de pouvoir remettre une partie du total de nos liquidités entre les mains de la Banque du Canada pour combler ce besoin. Ces obligations produisent maintenant des intérêts et elles restent là d'années en année. C'est pourquoi nous serions heureux de les remettre à la banque du Canada.

**Le sénateur Cook:** Mais si vous aviez un certificat prouvant que ces liquidités ont été déposées, cela serait-il conforme aux conditions requises?

**Le sénateur Austin:** Avez-vous des chiffres du taux de bénéfices des actionnaires sur les avoirs réunis des banques et des sociétés de fiducie?

**M. Mingay:** En gros, l'industrie a rapporté environ 8 p. 100 du capital interne au cours des quatre ou cinq dernières années. Les banques ont rapporté environ 12 p. 100. Cela dépend naturellement de la façon dont vous faites les calculs. Si on considère toutes les réserves comme une partie du capital, les banquiers soutiendront qu'avec cette approche, les revenus de capitaux ne seront pas aussi élevés que le disent certaines personnes. Vous devez donc considérer les chiffres d'une façon comparative. Mais il ne fait aucun doute qu'il y a une différence d'au moins deux ou trois points. De plus, il est évident que les revenus de capitaux, comme je l'ai dit plus tôt, deviennent de plus en plus importants. Vous ne trouverez pas de capitaux sur le marché si vous prévoyez ne pas avoir de bons revenus de capitaux et ne pas pouvoir assurer à vos actionnaires des dividendes raisonnables.

**Le sénateur Austin:** Il me reste une question à poser au sujet du système électronique de paiement. Il est clair que le principe de base de ce système, si jamais il est appliqué, constituerait une modification terriblement importante du modus operandi du monde financier. Je me demande si vous pouvez donner au Comité des renseignements relatifs à ce très important changement technique. Vous dirigez-vous vers l'établissement de ce système parce que vous croyez en son bien-fondé et parce que le temps viendra où le public pourra en apprécier les avantages?

**M. Colhoun:** Les avantages sont variés. J'ai donné l'exemple du ministère des Approvisionnements plus tôt. L'effet pourrait être considérable. Prenez le cas d'une personne qui ouvre un compte en banque et qui trouve un débit dès le début. Si cette personne achetait quelque chose au magasin La Baie ou chez Eaton et qu'un débit figurait immédiatement à son compte, elle pourrait ne pas considérer cela comme un avantage. La



[Text]

**Senator Austin:** That could have a very serious shock effect on consumer-demand.

**Mr. Colhoun:** However, to deal with your question, we are working with the Department of Finance and the Bank of Canada. We are partners in this and we believe that it will eventually come and will be of general advantage. Now, the public itself may not find it helpful, but we are endeavouring to make input to the system in order to mold it. We are basically saying that we would like to be a common-user system, not a system controlled by any one financial body or any one part of that community. It should be a common-user facility.

If I could, Senator Austin, return to the point you raised as to why not expand the powers of the trust companies to allow them to carry on banking, because in other jurisdictions, which I suspect include the United States and the United Kingdom, these functions are performed by the trust companies.

**Senator Austin:** I once had an account with the Cambridge Trust and Savings Bank.

**Mr. Colhoun:** Returning to the United States for a moment, I will speak to the investment side. Away back in the thirties we had the lending money to corporations and being trustees of their dead issues, which caused tremendous problems. Then we had the Trust Indenture Act there. The American brokers of such firms as Morgan Guarantee, and so on, would sit on the banking and trust committees and since Congressman Wright Patman got into this in the banks in the United States they have really drawn a Chinese curtain between the trust operations and the banking . . .

**The Chairman:** A Chinese wall.

**Mr. Mingay:** Yes, a Chinese wall, sir. The trust operations have been moved right out of the buildings in which the bank operations have been taking place. The directors of the organization that sit on the trust committees no longer sit on banking committees, and vice versa. They are concerned with this doctrine of constructive notes and things of this nature. Our point is that in Canada today we do not have these conflicts and the big question is, why import them? We do not see that it makes a great deal of sense to put these two functions together and have to deal with legislation on this complex problem. It affects us there and it affects us in the investment power to which I made reference earlier.

**Senator Austin:** While you complain about the banks having wider investment powers, you really cannot ask for those same wide investment powers, for reasons of the concept which you have just outlined.

**Mr. Colhoun:** A question such as that would put a person sitting on the general investment committee of a trust com-

[Traduction]

plupart des gens considèrent la chose comme étant une façon de se renflouer.

**Le sénateur Austin:** Cela pourrait avoir des conséquences très graves sur la demande.

**M. Colhoun:** Toutefois, pour répondre à votre question, nous travaillons de concert avec le ministère des Finances et la Banque du Canada. Nous sommes associés dans cette affaire et nous croyons qu'elle sera éventuellement pour le bien général. Cependant, il est fort possible que le public n'y verra pas l'utilité, mais nous tentons de modifier le système. En principe, nous aimerions avoir un système qui soit à la portée de tous et non un système qui soit contrôlé par une société financière en particulier. L'accès à ce service devrait vraiment être facile pour tous.

Sénateur Austin, j'aimerais revenir à ce que vous avez dit au sujet de la possibilité d'étendre les pouvoirs des sociétés de fiducie afin de leur permettre d'effectuer des opérations bancaires, parce que tant d'autres pays, parmi lesquels figurent, je crois, les États-Unis et le Royaume-Uni, ces opérations sont effectuées par les compagnies de fiducie.

**Le sénateur Austin:** J'ai déjà eu un compte auprès de la Cambridge Trust and Savings Bank.

**M. Colhoun:** Pour en revenir aux États-Unis pour un instant, je parlerai de l'investissement. Au cours des années 30, nous avions les banques qui prêtaient de l'argent à des corporations et qui étaient les fiduciaires de leur propre capital mort, ce qui avait causé un tas de problèmes. Il y a eu, ensuite, la Trust Indenture Act. Les courtiers américains de firmes telles que la Morgan Guarantee et d'autres compagnies du même genre faisaient à la fois partie des comités des banques et de ceux des sociétés de fiducie et depuis que le Représentant Wright Patman prit en main la situation des banques aux États-Unis, on a vraiment établi une ligne de démarcation entre les opérations de sociétés de fiducie et celles des banques.

**Le président:** Vous voulez dire un mur chinois.

**M. Mingay:** Oui, monsieur, un mur chinois. En fait, les opérations des sociétés de fiducie ne se faisaient plus dans les mêmes immeubles que ceux des banques. Les administrateurs de l'organisme, qui siègent aux comités de fiducie, ne siègent plus aux comités des banques, et vice versa. Ils ont pris au sérieux cette doctrine des notes constructives et autres choses du genre. Notre attitude est la suivante: à l'heure actuelle, ces conflits n'existent pas au Canada et la grande question consiste alors à se demander pourquoi il faudrait les importer? Nous ignorons à quoi il servirait de fusionner ces deux tâches et d'avoir à traiter avec une loi sur ce problème complexe. Cela nous touche de ce point de vue, et aussi du point de vue de notre capacité à investir, auquel j'ai tantôt fait allusion.

**Le sénateur Austin:** Tout en vous plaignant du pouvoir d'investissement accru des banques, vous ne pouvez vraiment pas à cause des idées que vous venez d'émettre, demander à obtenir des pouvoirs identiques.

**M. Colhoun:** Toute personne siégeant à un comité d'investissement général d'une société de fiducie et qui détiendrait ces



[Text]

pany in a very, very difficult position if he had this specialized information.

**Mr. Mingay:** The important difference between the banks and the trust companies is that the banks do have an interest rate on much of their investment which really changes with the prime rate. In the trust industry we do not have that. Our mortgage rate is firm for five years, or three years, or whatever may be, as is a trust certificate. We do not have the flexibility of the banks.

One other point I wish to raise, Mr. Chairman, is with regard to this legislative approach: we are a federal company and we come under the federal government. Our association has been a happy one and we believe that we have been well supervised, and that we have a good Act. Now we are to come under the provisions of the Bank Act. With respect to some matters we have to qualify in all provinces throughout the country, because we operate throughout the country. We have found in the past that provincial trust company acts are very similar to the federal act. The federal act would change and the provinces would follow suit, to a degree. However, that has not been the case during the last five years or so. The acts have not been identical and the qualifications under them are not the same. So we are getting into a situation in which administratively we have to be sure that we comply with the legislation in the province of Ontario, the province of Alberta, the province of British Columbia, which is different from some other provinces, and it is becoming pretty difficult. This is simply adding to costs and inefficiencies, really in the total system. The banks do not have to contend with this; they are a federal body reporting to the federal government, and that is it. So where trust companies are operating throughout the country the controls and supervision are becoming, as I say, a problem from the point of view of operations.

**The Chairman:** Are there further questions? I wish to thank you very much, Mr. Mingay, and your associates.

**Mr. Mingay:** Thank you very much, Mr. Chairman; we appreciate the opportunity.

**The Chairman:** There are one or two matters I wish to mention, honourable senators. You will recall that on a previous occasion Mr. Scott had prepared a list, which was distributed, of matters by subject in connection with which rights and duties are established by regulation. The committee indicated that they would like some annotations made with respect to that. This has been done; would you add a word, Mr. Scott?

**Mr. Scott:** Yes, Mr. Chairman. In response to a question asked last week, I prepared two lists, which Mr. Jackson will give you this morning. One is a list of the discretionary or regulatory subjects under the present statute which are left in the hands of the Governor in Council or the minister. The second list is of those proposed in the white paper. There is surprisingly very little overlap. That is to say, in the Bank Act as I find them there are 21 areas in which there is a regulatory

[Traduction]

renseignements spécialisés, serait placée dans une position très très difficile par une question de cette nature.

**M. Mingay:** La grande différence entre les banques et les sociétés de fiducie vient de ce que les banques ont pour une grande partie de leurs investissements, un taux réel d'intérêt qui, en réalité, change avec le taux préférentiel. Dans le monde de la fiducie, nous n'avons rien de pareil. Notre taux de prêt hypothécaire est ferme pendant trois ans, cinq ans, que sais-je, comme c'est le cas pour les certificats de fiducie. Nous n'avons pas la flexibilité des banques.

Je désire soulever un autre point, monsieur le président, au sujet de la formule législative: nous sommes une société fédérale et nous relevons du gouvernement fédéral. Nos relations sont restées excellentes et nous croyons avoir été bien surveillés et être régis par une bonne loi. Nous tomberons maintenant sous le coup des dispositions de la Loi sur les banques. En certains domaines, il nous faut être compétents dans toutes les provinces du pays, puisque nous faisons des opérations dans tout les pays. Par le passé, nous avons découvert que les lois provinciales gérant les sociétés de fiducie ressemblaient beaucoup à la loi fédérale. La loi fédérale changeant, les provinces emboîtaient le pas jusqu'à un certain point. Cela n'a cependant pas été le cas. Cela n'a malheureusement pas été le cas depuis environ 5 ans. Les lois n'ont pas été identiques et les conditions qu'elles imposent ne sont pas les mêmes. Nous serons donc bientôt dans une situation où nous devrons nous conformer du point de vue administratif, aux législations de la province de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, qui diffère—de celles des autres provinces, et cela devient assez compliqué. Cela accroît simplement les coûts et augmente l'inefficacité du système global. Les banques n'ont pas à se préoccuper de cela; comme organismes fédéraux, elles relèvent du gouvernement fédéral et c'est tout. Ainsi, pour les sociétés de fiducie qui ont des filiales partout au pays, les vérifications et la surveillance sont en train de devenir, comme je l'ai dit, un vrai problème du point de vue des activités.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Je désire vous remercier vivement, monsieur Mingay, ainsi que vos associés.

**M. Mingay:** Il n'y a pas de quoi, monsieur le président; nous avons été heureux de cette occasion.

**Le président:** Honorables sénateurs, je désire encore soulever un ou deux points. Vous vous souvenez que M. Scott avait, à une autre occasion, préparé une liste, qui a été distribuée. Cette liste énumère des sujets, rangés par matière, au sujet desquels les droits et les obligations sont établis par règlements. Le Comité a alors signalé qu'il aimerait obtenir des observations notées à ce sujet. Cela a été fait. Voulez-vous prendre la parole, monsieur Scott?

**M. Scott:** Oui, monsieur le président. Pour répondre à une question posée la semaine dernière, j'ai préparé deux listes que M. Jackson vous communiquera ce matin. Une de ces listes énumère les domaines qui, en vertu de la loi actuelle, relèvent du pouvoir discrétionnaire ou de réglementation du gouvernement en conseil ou du ministre. Sur la seconde liste figurent les domaines que propose le Livre blanc. Il est surprenant de constater que les deux listes ne se recourent que très peu. Plus

[Text]

power. In the white paper there are 26 areas and, as I count them, there are only about six which overlap. There are also four what I would describe as the most significant regulatory powers contemplated in the white paper, none of which are found in the present act. They are the regulatory powers with respect to reserve requirements, limitations of the growth of foreign banks, suitability of foreign banks from the standpoint of their reputation, et cetera. Last and perhaps most significant is the imposition of liquidity requirements on existing and new banks, which will be imposed by regulation.

**The Chairman:** Senators, of course, will appreciate that if they are administrative regulations we see them when they are promulgated. If they pertain mainly to legislation, they should be contained in the act and we would have a hand in fashioning that. So it is important, it strikes me, to study the authority that is given by regulation in order to determine in which category they should be. Of course, it is a simple way in preparing legislation to dispose of a lot of what otherwise might be problems by declaring that they will be dealt with by regulations, in which event we have no effective way of considering their scope, effect and desirability. This is the reason for making this analysis. Later, when we move along, we will give further consideration to this.

Next week, on Wednesday, we will hear from the Canadian Bankers' Association.

With regard to this afternoon, I think we have tolerated the frigidity of this room for long enough this morning. I do not suggest that we continue further, although the subject matter might be one which would generate some coursing of warm blood through our veins, since it has to do with the income tax amendments.

We propose to deal with those this afternoon. In conference with our advisers, we have prepared in draft form a suggested kind of report which we might make to the Senate. Its value would be determined by how soon we file it, because very soon the house will start in Committee of the Whole to go through the bill section by section.

**Senator Beaubien:** Is this the Bank Act?

**Senator McIlraith:** No, the Income Tax Act.

**The Chairman:** We will therefore be sitting this afternoon. Members of the committee will have copies of the draft before them. Nothing in the report is sacrosanct. In other words, opinions are welcome.

**Senator Macnaughton:** What is the time and place, sir?

**The Chairman:** We will sit in this room, 256-S, at 2.15 p.m., and we have leave to sit while the Senate is sitting. Tomorrow morning we shall continue with Bill C-16. That will complete the educational process on Bill C-16, and we will then start hearing witnesses.

The committee adjourned.

[Traduction]

précisément, dans la Loi sur les banques, je compte 21 domaines où l'on trouve un pouvoir de réglementation; alors que le Livre blanc en donne 26 et, si je compte bien, il n'y en a que 6 qui figurent aux deux endroits. Il y en a aussi quatre, que je pourrais décrire comme étant les plus importants pouvoirs de réglementation, proposés par le Livre blanc, et dont aucun ne figure dans la loi actuelle. Ce sont des pouvoirs de réglementation portant sur les réserves obligatoires, la croissance maximale des banques étrangères, et ce qui constitue une réputation admissible pour les banques étrangères. Enfin, nous en arrivons à l'aspect le plus important peut-être: les banques déjà constituées et les nouvelles banques, devront conserver des liquidités obligatoires dont le montant sera fixé par règlements.

**Le président:** Les sénateurs, bien sûr, reconnaîtront que s'il s'agit de règlements administratifs, nous les voyons lorsqu'ils sont promulgués. S'ils se rapportent surtout à la loi, ils devraient être prescrits dans la loi et nous aurons alors un mot à dire. Il est donc important, il me semble, de voir quelle autorité est conférée, de façon à déterminer dans quelle catégorie il faut la placer. Bien sûr, c'est tout simple de rédiger une loi en confiant ce qui peut poser des problèmes à une autorité réglementante. De cette façon, nous n'avons aucun moyen réel d'étudier leur portée, leur incidence et leur opportunité. C'est pourquoi nous faisons cette analyse. Plus tard, au cours de notre étude, nous verrons cette question plus à fond.

Mercredi prochain, nous entendrons des témoins de l'Association canadienne des banquiers.

Je crois que nous avons toléré la froideur de cette pièce assez longtemps ce matin. Je ne suggère pas que nous continuions à le faire cet après-midi même si le sujet à l'étude pourrait réchauffer l'atmosphère puisqu'il sera question de modifications à l'impôt sur le revenu.

Nous proposons l'étude de ces modifications cet après-midi. Nous avons préparé, de concert avec nos conseillers, un projet de rapport que nous pourrions présenter au Sénat. Sa valeur dépendra de la diligence que nous mettrons à le déposer parce que très bientôt, le Sénat commencera à étudier le bill article par article en comité plénier.

**Le sénateur Beaubien:** S'agit-il de la Loi sur les banques?

**Le sénateur McIlraith:** Non, de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Nous allons siéger cet après-midi. Les membres du Comité auront un exemplaire du mémoire. Rien dans ce rapport n'est sacré. C'est-à-dire que vos suggestions sont les bienvenues.

**Le sénateur Macnaughton:** Où et quand siégerons-nous, monsieur le président?

**Le président:** La séance se tiendra cet après-midi à la salle 256, à 14 h 15. Nous avons la permission de siéger en même temps que le Sénat. Demain matin, nous poursuivrons l'étude du Bill C-16. Cette séance va nous suffire pour bien prendre connaissance de ce bill. Nous allons donc pouvoir, par la suite, commencer l'audition des témoins.

Le comité suspend ses travaux.















WITNESSES—TÉMOINS

*Trust Companies Association of Canada:*

Mr. Arthur H. Mingay, president  
Mr. J. Leslie A. Colhoun, Second Vice President  
Mr. Kenneth A. White, Immediate Past President  
Mr. W. W. Potter, Executive Vice President

*L'Association des compagnies de Fiducie du Canada:*

M. Arthur H. Mingay, président  
M. J. Leslie A. Colhoun, deuxième vice-président  
M. Kenneth A. White, président sortant  
M. W. W. Potter, vice-président exécutif

111 72 11  
1318

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976



Government  
Publications

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, December 8, 1976

Issue No. 7

### Third Proceedings on:

Subject-matter of Bill C-22  
"An Act to amend the statute  
law relating to income tax"

---

REPORT OF THE COMMITTEE

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le mercredi 8 décembre 1976

Fascicule n° 7

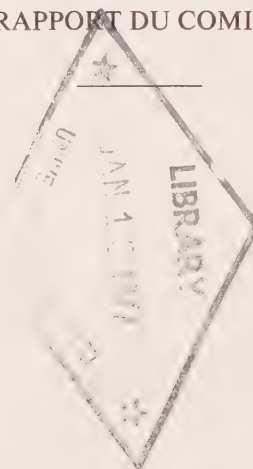
### Troisième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-22  
«Loi modifiant le droit fiscal»

---

RAPPORT DU COMITÉ

---





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa West</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 16, 1976.

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the subject-matter of the Bill C-22, intituled: “An Act to amend the statute law relating to income tax”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre, 1976.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-22, intitulé: «Loi modifiant le droit fiscal», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera nécessaire aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 8, 1976  
(8)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:15 p.m. *in camera* to consider the following:

Subject-matter of Bill C-22 "An Act to amend the statute law relating to income tax".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Beaubien, Cook, Cottréau, Flynn, Haig, Lafond, Laird, McIlraith, McNamara, Smith and Walker. (14)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Desruisseaux, Hays and Molson. (3)

*In attendance:*

The following members of the advisory staff: Mr. Thomas S. Gillespie, Mr. C. Albert Poissant.

The Chairman presented to the Committee for its consideration a draft Report respecting the above subject. Following discussion, during which certain revisions were made to the above Report, it was *Agreed* that the Chairman present the Report, as amended, to the Senate.

At 4:10 p.m. the Committee adjourned until Thursday, December 9, 1976 at 9:30 a.m.

## ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 8 DÉCEMBRE 1976  
(8)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos à 14 h 15 pour étudier le document suivant:

La teneur du bill C-22 «Loi modifiant le droit fiscal».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Beaubien, Cook, Cottréau, Flynn, Haig, Lafond, Laird, McIlraith, McNamara, Smith et Walker. (14)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Desruisseaux, Hays et Molson. (3)

*Aussi présents:*

Les membres suivants du personnel consultatif: M. Thomas S. Gillespie, M. C. Albert Poissant.

Le président soumet au Comité un projet de rapport relatif au sujet susmentionné, afin qu'il l'étudie. Un débat s'ensuit au cours duquel certaines modifications sont faites au rapport puis il est convenu que le président dépose le rapport modifié au Sénat.

A 16 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 9 décembre 1976, à 9 h 30.

## ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, December 8, 1976

On November 5, 1976, Bill C-22, intituled "An Act to amend the statute law relating to income tax" received first reading in the House of Commons. This Bill is intended to implement the Ways and Means motion which was originally tabled by the Minister of Finance with his Budget Resolutions of May 25, 1976. Bill C-22 was originally introduced as Bill C-97 which received first reading in the House of Commons on June 10, 1976.

By resolution of the Senate on November 16, 1976, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce was authorized to examine and report upon the subject-matter of Bill C-22 in advance of the said Bill coming before the Senate.

In accordance with the Order of Reference, your Committee has given careful consideration to the said Bill C-22 and in connection therewith has consulted Mr. Albert Poissant of Thorne Riddell & Co., Chartered Accountants, and its legal counsel, Mr. Thomas S. Gillespie of Ogilvy, Cope, Porteous, Montgomery, Renault, Clarke & Kirkpatrick, as advisers to the Committee. The Committee has also heard Dr. M. A. Cohen, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Federal and Provincial Relations, Department of Finance, and other members of his Department.

Bill C-22 contains a series of amendments to the Income Tax Act and the Income Tax Application Rules.

Your Committee proposes to discuss the following matters dealt with in the Bill.

## DEFERRED COMPENSATION PLANS

Your Committee welcomes the proposed amendments to the Act (Clauses 1, 5 and 56 (4)) to increase the maximum amounts deductible for contributions to deferred compensation plans. The proposed maximum for 1976 and subsequent years is as follows:

	Maximum deduction presently available	Proposed maximum
Employee's contribution to registered pension plan	\$2,500	\$3,500
Employee's combined contribution to registered pension plan and registered retirement savings plan	\$2,500	\$3,500
Employer's contribution to deferred profit sharing plan	\$2,500	\$3,500

## RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 9 décembre 1976

Le 5 novembre 1976, le bill C-22 intitulé Loi modifiant le droit fiscal a été lu en première lecture à la Chambre des communes. Ce bill entend donner suite à la motion de voies et moyens que le ministre des Finances avait déposée en même temps que ses résolutions budgétaires du 25 mai 1976. Originellement le bill C-22 a été présenté sous la désignation C-97 a été lu en première lecture à la Chambre des communes le 10 juin 1976.

Une résolution du Sénat, datée du 16 novembre 1976, autorisait le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce à étudier la teneur du bill C-22 et à en faire rapport, avant qu'il ne soit présenté au Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi, votre Comité a étudié attentivement le bill C-22, consultant à son sujet M. Albert Poissant de la Société Thorne Riddell et Cie., C.A. et son conseiller juridique, M. Thomas S. Gillespie de l'étude Ogilvy, Cope, Porteous, Montgomery, Renault, Clarke et Kirkpatrick, à titre de conseillers du comité. Le comité a entendu aussi M. M. A. Cohen, sous-ministre adjoint à la Direction de la politique fiscale des relations fédérales-provinciales du ministère des Finances, ainsi que d'autres personnes de son ministère.

Le bill C-22 contient une série de modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu et aux Règles de 1971 concernant l'application de l'impôt sur le revenu.

Le comité propose de discuter les questions suivantes dont traite le bill.

## RÉGIMES DE REVENU DIFFÉRÉ

Le Comité approuve les modifications proposées à la Loi (articles 1 et 5 et paragraphe 56(4)) en vue d'accroître les montants maxima déductibles pour les contributions aux régimes de revenu différé. Le maximum proposé pour 1976 et les années subséquentes est:

	Déductions maxima actuelles	Maximum proposé
Contribution de l'employé à un régime enregistré de pensions	\$2,500	\$3,500
Contribution combinée de l'employé à un régime enregistré de pensions et à un régime enregistré d'épargne-retraite	\$2,500	\$3,500
Contribution de l'employeur à un régime de participation différée aux bénéfices	\$2,500	\$3,500

	Maximum deduction presently available	Proposed maximum		Déductions maxima actuelles	Maximum proposé
Self-employed person's contribution to registered retirement savings plan.	\$4,000	\$5,500	Contribution d'une personne, à son propre compte, à un régime enregistré d'épargne-retraite	\$4,000	\$5,500

The Act contains no limitation on the amounts a taxpayer may contribute each year to registered retirement savings plans and deferred profit sharing plans; the Act only contains limitations on the amounts taxpayers may deduct in computing their income subject to tax. Certain taxpayers have found it to their advantage to contribute amounts in excess of the maximum amounts available for deduction purposes to these plans because the earnings of such contributions would not be subject to tax while held by the plans.

The Bill proposes (Clause 69) a tax of one percent (1%) per month on contributions by taxpayers in excess of \$5,500 per year to each of their registered retirement savings plans and deferred profit sharing plans to discourage this practice.

With respect to registered pension plans and registered retirement savings plans (RRSP's), your Committee is concerned with the inflexibility inherent upon maturity of such plans.

Registered retirement savings plans provide for investment of a taxpayer's contributions until maturity, which maturity must take place before his 71st birthday. All amounts received out of an RRSP must be included in computing taxable income in the year of receipt. This applies whether amounts are received by a taxpayer's estate in the event of his death prior to the maturity of a plan, or whether they are received either as a lump sum upon the cancellation and de-registration of a plan or as annuity payments after the maturity of a plan.

Only the two options are available at maturity of a plan; to take all funds out of the plan or to purchase a life annuity from an insurance company.

The first alternative will subject taxpayers to immediate tax on the proceeds received. By purchasing an annuity, a taxpayer may defer the payment of tax and, in all probability, pay tax at a lower marginal rate. By doing so, however, he loses control over the assets which accumulated in his plan. Annuities issued by insurance companies may provide a lower rate of return than might be available otherwise, together with eventual loss of capital.

While the Committee recognizes the problems caused by this inflexibility, it is also aware of the advantages.

Provisions dealing with RRSP's were introduced to provide relief for self-employed individuals or individuals with an inadequate pension plan. It was intended that the rules for RRSP's would be comparable to those established for pension plans and since members of registered pension plans were only entitled to receive annuities for life, with certain limited

La Loi ne limite pas les montants qu'un contribuable peut contribuer chaque année à des régimes enregistrés d'épargne-retraite et à des régimes de participation différée aux bénéfices; elle ne limite que les montants que les contribuables peuvent déduire en calculant leur revenu imposable. Certains contribuables ont trouvé qu'il était avantageux, pour eux, de contribuer des montants dépassant les montants maxima déductibles parce que les gains de ces contributions ne sont pas imposables, tant qu'ils demeurent en régimes.

Le bill propose (article 69) afin de décourager cette pratique un impôt d'un pour cent (1%) par mois sur les contributions des contribuables dépassant \$5,500 par année pour chacun de leurs régimes enregistrés d'épargne-retraite et leurs régimes de participation différée aux bénéfices.

Le Comité se préoccupe du manque de flexibilité à l'échéance des régimes enregistrés de pensions et des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER).

Les régimes enregistrés d'épargne-retraite prévoient l'investissement des contributions d'un contribuable jusqu'à l'échéance du régime, qui doit avoir lieu avant son 71<sup>e</sup> anniversaire de naissance. Tous les montants qui proviennent d'un REER doivent être inclus dans le calcul du revenu imposable de l'année au cours de laquelle ils ont été reçus. Cela s'applique tant dans le cas où la succession d'un contribuable reçoit un montant, lorsque ce dernier meurt avant l'échéance d'un régime, que dans le cas où la succession reçoit un montant en un seul versement, au moment de l'annulation et de la radiation d'un régime ou un paiement de rentes après l'échéance d'un régime.

A l'échéance d'un régime, il n'y a que deux options: retirer tous les fonds du régime ou acheter une rente viagère d'une compagnie d'assurance.

Dans le premier cas, le contribuable doit payer immédiatement l'impôt sur le revenu. Mais il peut, en achetant une rente, différer le paiement de l'impôt et payer alors un impôt qui sera probablement inférieur à celui qu'il paierait immédiatement. Toutefois, il perd ainsi le contrôle de l'actif qu'il a accumulé dans son régime. Les rentes émises par les compagnies d'assurance peuvent être moindres que d'autres avec perte éventuelle de capital.

Le Comité reconnaît les problèmes créés par cette rigidité, mais il en voit aussi les avantages.

Les dispositions concernant le REER ont été introduites afin de soulager ceux qui travaillent à leur compte ou ceux dont le régime de pension est insuffisant. On voulait que les règlements du REER soient comparables à ceux qui régissent les régimes de pension enregistrés et, comme les participants à ces régimes enregistrés de pension n'avaient droit de toucher que

exceptions, it was provided that the proceeds of RRSP's would have to be used to purchase life annuities. Their purpose is neither to create an estate nor to be a general savings plan. The RRSP is intended to help taxpayers save in order to provide retirement income. An annuity has been perceived as being the best method available of providing a person with a safe and steady source of income until death.

It has been said that life insurance companies are making high profits with respect to RRSP annuities. Your Committee recognizes however that the life insurance business is a highly competitive one and is aware of the Superintendent of Insurance's opinion that holders of RRSP's were receiving reasonable treatment when converting to life annuities.

The Minister of Finance is undertaking further study of the inflexibility that appears at maturity of a plan. An investigation will be made to determine whether the inflexible provisions should be changed in the interests of the taxpayer. Your Committee encourages such study. In any event, some of the administrative exceptions available to annuitants of registered pension plans should be made available to the beneficiaries of RRSP's. For example, an exception is available to members of pension plans if they can establish by statement from a qualified medical practitioner that they have only a short life expectancy. Their annuity payments would be adjusted according to their shorter life expectancy.

#### CHILD CARE EXPENSE DEDUCTION

The Act presently allows certain taxpayers to deduct amounts paid for child care services including baby-sitting services, day nursing services or lodging at a boarding school or camp. Your Committee concurs with the proposal (Clause 21) to double the deductions now available in respect of such expenses. The maximum deduction now allowed is \$15 per week per child to a yearly maximum of \$500 and a total annual maximum of \$2,000 per family. These limits will be raised to a maximum of \$30 per week per child, a maximum of \$1,000 per year per child and a maximum annual limit of \$4,000 per family.

#### CHARITIES

The Bill proposes (Clause 60) substantial changes respecting the income tax treatment of charities. The purpose of the changes is to ensure that charities are not inhibited from carrying on their work in the most effective manner possible and at the same time prevent abuses that could arise. The following is a summary of the principal changes as proposed:

(1) charities will now be classified as follows:

- a) charitable organizations, and
- b) charitable foundations, public and private.

Each will receive different fiscal treatment;

(2) charitable organizations will have to be registered to be exempt from tax. Heretofore they only had to be registered to issue receipts;

des rentes viagères, à quelques exceptions près, il avait été stipulé que le produit des REER devrait servir à l'achat de rentes viagères. Leur but n'est ni de créer une succession ni un régime général d'épargne. Le REER vise à aider les contribuables à épargner, afin de s'assurer un revenu au moment de leur retraite. On a pensé qu'une rente était le meilleur moyen d'assurer à une personne une source de revenu stable jusqu'à son décès.

On a dit que les sociétés d'assurance-vie font des profits élevés avec les rentes REER. Votre Comité reconnaît toutefois que l'assurance-vie est un domaine où la concurrence est très forte et il sait que, de l'avis du Surintendant des assurances, les détenteurs d'un REER font l'objet d'arrangements raisonnables lors de la conversion en rente viagère.

Le ministre des Finances mène actuellement une étude plus approfondie de la rigidité qui se fait jour lorsqu'un régime vient à échéance. On enquêtera pour déterminer si les dispositions rigides ne pourraient être modifiées dans l'intérêt du contribuable, et votre Comité encourage cette étude. Quoi qu'il en soit, les bénéficiaires d'un REER, devraient aussi pouvoir profiter des exceptions administratives dont font l'objet les membres d'un régime enregistré de retraite. Notamment, on peut faire exception pour les membres de régimes de retraite, s'ils démontrent par un certificat médical valide que leur espérance de vie est limitée. Leurs prestations seraient alors adaptées à leur espérance de vie.

#### DÉDUCTION POUR L'ENTRETIEN DES ENFANTS

La Loi actuelle permet à certains contribuables de déduire les sommes consacrées aux soins des enfants, entre autres les services de garderie, de jardinière d'enfants, ou encore les frais déboursés pour envoyer l'enfant dans un pensionnat ou un camp. Votre Comité favorise la proposition (article 21) visant à doubler les déductions actuelles concernant ces dépenses. Actuellement, la déduction maximale permise est de \$15 par semaine par enfant, pour un maximum annuel de \$500 et un maximum total annuel de \$2,000 par famille. Ces limites seront portées à \$30 par semaine par enfant, pour un maximum de \$1,000 par an et par enfant, et à \$4,000 par famille et par an.

#### ORGANISME DE CHARITÉ

Le bill propose (article 60) des changements importants à l'impôt sur le revenu des organismes de charité. Ces modifications ont pour objet d'assurer que les organismes de charité puissent mener leur travail le plus efficacement possible tout en évitant les abus. Voici un résumé des principaux changements proposés:

(1) les organismes de charité seront classés comme suit:

- a) œuvres de charité, et
- b) fondations de charité, publiques ou privées.

Chacun est assujéti à un traitement fiscal différent.

(2) Les fondations de charité devront être enregistrées pour être exonérées d'impôt. Jusqu'ici elles ne devaient être enregistrées que pour émettre des reçus;



(3) charitable organizations will have to make disclosure by the filing of annual information returns;

(4) the cost of raising funds will be limited;

(5) further limitations will be placed on the expending of their funds and the carrying on of business; and

(6) charities not meeting the requirements of the Act will be subject to revocation and tax on the fair market value of their net assets less those assets distributed within one year of revocation to other charities. Any recipient of net assets of a revoked charity other than another charity will be jointly and severally liable for the same tax up to the amount received.

Private foundations will have to distribute the greater of 90% of the income from certain assets, such as investments in private companies, or 5% of the fair market value of such assets at the end of the preceding year. If insufficient income is realized from such investments, capital will have to be disbursed. Your Committee is concerned that the distribution of 5% of the fair market value of capital in such circumstances may not be equitable, particularly in circumstances where the assets have appreciated in value and the private foundation has not been abusing its tax-exempt status. It is therefore suggested that the Bill be amended to oblige private foundations to distribute only the lesser of fair market value of such assets and their cost base.

#### SMALL BUSINESS DEDUCTION

The Act permits Canadian-controlled private corporations to deduct from federal income tax otherwise payable up to 21% of active business income. Your Committee approves the Bill's proposals (Clause 49) to increase the incentives given to such corporations by raising the maximum amount on which the deduction may be calculated each year from \$100,000 to \$150,000 and to raise the cumulative limit from \$500,000 to \$750,000.

#### CANADIAN EXPLORATION EXPENSES

Your Committee agrees with the proposal (Clause 24(1)) to allow taxpayers the full amount of Canadian exploration expenses incurred after May 25, 1976 and before July 1, 1979 in computing their income. The Income Tax Act now limits the deduction of such expenses for taxpayers who are not principal-business corporations to 30% per annum.

#### INDIVIDUAL SURTAX

There will be imposed on individuals and trusts, other than mutual fund trusts, for 1976 only, a tax equal to 10% of the tax otherwise payable in excess of \$8,000 (Clause 65).

(3) les œuvres de charité devront produire une déclaration annuelle de renseignements;

(4) Le coût de mobilisation de fonds sera limité;

(5) d'autres restrictions seront imposées à l'affectation des fonds et à l'exercice de l'entreprise; et

(6) les organismes de charité qui ne satisferont pas aux exigences de la Loi pourront voir leur enregistrement annulé et il seront assujettis à l'impôt sur la juste valeur marchande de tout leur actif net diminué des sommes versées à d'autres organismes de charité dans l'année qui suit l'annulation. Toute personne autre qu'un organisme de charité qui reçoit l'actif net d'un organisme de charité dont l'enregistrement a fait l'objet d'une annulation est conjointement et solidairement responsable avec celui-ci de la partie de l'impôt dont est frappé l'organisme de charité jusqu'à concurrence du montant reçu.

Les fondations privées devront verser un montant égal au plus élevé des montants suivants, 90% du revenu tiré de certains biens comme les investissements dans les entreprises privées ou 5% de la juste valeur marchande de leurs biens au début de l'année précédente. Si la somme tirée de ces investissements n'est pas suffisante, on exigera qu'une partie du capital soit déboursée. Le Comité craint que la distribution de 5% de la valeur marchande des capitaux ne soit pas équitable dans ces circonstances, particulièrement si les biens ont pris de la valeur et que la fondation privée n'a pas indûment profité de son privilège d'exemption d'impôts. On propose donc que le bill soit amendé pour obliger les fondations privées à ne distribuer que le moins élevé des montants suivants, soit la juste valeur marchande de leurs biens ou leur prix d'achat.

#### DÉDUCTION ACCORDÉE AUX PETITES ENTREPRISES

La Loi autorise les corporations privées sous contrôle canadien à déduire de l'impôt fédéral, autrement exigible à concurrence de 21%, leur revenu productif. Le Comité approuve les propositions de l'article 49 du bill qui visent à accroître l'encouragement qui leur est accordé en portant de \$100,000 à \$150,000 le montant maximal sur lequel leur déduction annuelle peut-être calculée et leur plafond global de \$500,000 à \$750,000.

#### DÉDUCTION DES FRAIS D'EXPLORATION

Le Comité approuve la proposition du paragraphe 24(1), qui autorise les contribuables à déduire aux fins du calcul de l'impôt la totalité des frais d'exploration au Canada encourus après le 25 mai 1976 et avant le 1<sup>er</sup> juin 1979. Actuellement, la Loi de l'impôt sur le revenu limite à 30% par an la déduction de ces frais pour les contribuables qui ne sont pas des corporations exploitant une entreprise.

#### IMPÔT SUPPLÉMENTAIRE

Pour 1976 seulement, les particuliers et les fiducies autres que les fiducies de fonds mutuels seront assujettis au paiement d'un impôt égal à 10% de l'excédent d'impôt autrement payable sur \$8,000 (Article 65).

## PRINCIPAL RESIDENCE

The Act now limits the exemption from tax on capital gains on principal residences to those dwellings ordinarily inhabited by the taxpayer only. Your Committee welcomes the amendment to the definition of a "principal residence" (Clause 14(1)) which will be expanded to include dwellings ordinarily inhabited by a taxpayer's spouse or former spouse. This will enable taxpayers living apart from their spouses to continue to claim dwellings owned by them and lived in by their spouses as their principal residences.

## TRANSFERS TO SPOUSES AND SPOUSAL TRUSTS

The disposition of property upon death to a spouse or a spousal trust will give rise to no immediate income tax consequences; such consequences are postponed until the spouse's death. It may be advantageous to have tax consequences apply when a deceased leaves his assets to his spouse or a spousal trust. For example, if the deceased had incurred capital losses during his lifetime which were not offset by capital gains prior to his death, the benefit of such losses would be lost at death by the application of the rollover provisions. The Bill proposes (Clause 27(2)) to allow a deceased's representatives the option to elect not to have the rollover provisions of the Act apply to property of the deceased selected by his representatives. In other words, they could elect to incur a capital gain which would be offset by the deceased's prior capital losses, which gain would not be taxable upon the spouse's death. This amendment will provide greater flexibility when planning an estate.

## DISABILITY DEDUCTION

Disabled persons are entitled to deduct amounts by which \$1,000 exceeds their taxable income for a year. The Bill proposes (Clause 43(2)) that parents claiming a disabled child as a dependant will be entitled to the unused portion of this deduction.

## OTHER AMENDMENTS

Other provisions of Bill C-22 which do not, generally speaking, provide relief to taxpayers are consequential or designed to correct anomalies in the Act.

In addition to recommendations noted above, your Committee suggests that the following amendments be made to the Bill or the Income Tax Act:—

(1) Several provisions exist in the Bill, mainly in favour of the taxpayer, which have retroactive effect. Your Committee was advised by the Department's officials that it is the practice of the Department of National Revenue to allow taxpayers to file amended returns when affected by retroactive legislation. Your Committee feels that consideration should be given to incorporating such right in the Act in order to ensure a taxpayer's right to file an amended return.

## RÉSIDENCE PRINCIPALE

La Loi limite actuellement l'exemption d'impôt sur les gains en capital relatifs à la résidence principale au logement normalement habité par le contribuable seulement. Le Comité approuve l'amendement apporté au paragraphe 14(1) à la définition de la «résidence principale»; elle sera élargie pour inclure le logement où habite normalement le conjoint ou l'ancien conjoint du contribuable, ce qui permettra aux contribuables qui vivent séparés de leur conjoint de continuer à déclarer comme leur résidence principale les habitations qu'ils possèdent et où demeure celui-ci.

## TRANSFERTS AUX CONJOINTS ET AUX FIDUCIES CRÉÉES EN FAVEUR DU CONJOINT

La disposition d'un bien à un conjoint ou à une fiducie créée en sa faveur lors du décès du contribuable n'aura pas de conséquences immédiates quant à l'impôt sur le revenu; elles ne joueront qu'après le décès du conjoint. Il peut être avantageux de permettre leur application si, lors de son décès, le contribuable laisse ses biens à son conjoint ou à sa fiducie. Par exemple, si le contribuable décédé a subi lors de son vivant des pertes en capital qui ne sont pas compensées par des gains en capital avant son décès, les avantages de ces pertes seront perdus après son décès, en raison de l'application des dispositions de roulement. Le bill propose (article 27(2)) de laisser aux représentants du contribuable décédé le choix de ne pas appliquer les dispositions de refinancement de la loi aux biens du contribuable décédé choisis par ses représentants. En d'autres termes, ils peuvent choisir de réaliser des gains en capital qui pourraient être compensés par les pertes préalables en capital du contribuable décédé, et ces gains ne seraient pas imposables au décès du conjoint. Cette modification permettra une plus grande souplesse dans la planification d'une succession.

## DÉDUCTION POUR INVALIDITÉ

Les invalides sont autorisés à déduire la fraction de \$1,000 qui est en sus du revenu imposable pour l'année. Le bill propose (article 43(2)) que les parents qui déclarent un enfant invalide comme personne à charge soient autorisés à recevoir la portion inutilisée de la déduction.

## AUTRES MODIFICATIONS

D'autres dispositions du bill C-22 qui, en règle générale, n'apportent pas d'allègement au contribuable revêtent une certaine importance ou sont conçues pour corriger des anomalies de la loi.

En plus des recommandations susmentionnées, votre Comité propose que les modifications suivantes soient apportées au bill ou à la Loi de l'impôt sur le revenu:—

(1) Il existe plusieurs dispositions du bill, surtout en faveur du contribuable, qui ont un effet rétroactif. Les hauts fonctionnaires du Ministère ont informé votre Comité que le ministère du Revenu national avait l'habitude de permettre aux contribuables de remplir des déclarations de revenu modifiées lorsqu'ils sont touchés par une loi rétroactive. Votre Comité estime qu'on devrait songer à incorporer ce droit dans la loi de façon à garantir le droit du contribuable de remplir cette déclaration modifiée.



(2) Taxpayers not entitled to claim a deduction for their spouses are entitled to claim a deduction for certain dependants equivalent to the deduction available for the spouses, whether they live with their spouses or not. Taxpayers living together are thereby able to claim their children as dependants and have a larger deduction available to them. Clause 42(1) of the Bill proposes that this deduction no longer be available to taxpayers who live with their spouses.

This will prevent taxpayers living with their spouses from claiming the higher deduction equivalent to the marriage deduction for dependants where it was the intent of the Act that they only be entitled to a lesser deduction. The Department has advised your Committee that if the amendment does not apply to the 1975 taxation year, taxpayers who had not yet filed their 1975 tax returns or were entitled to file amended returns for that year might take advantage of this deficiency in the Act. Notwithstanding this fear, your Committee feels that the retroactive effect of this amendment would constitute a dangerous precedent. It is felt that this amendment should only apply to 1976 and subsequent taxation years. If deemed necessary, another amendment should be introduced to the effect that a taxpayer who had filed his return and had not claimed this deduction prior to May 25, 1976, is refused the right to so claim. Taxpayers would also be unable to make their claim by filing amended returns after that date.

(3) Clause 43(1) of the Bill proposes amendments to subparagraph 110(1)(c)(iv) of the Act. This subparagraph provides for the deduction as a medical expense, within the limits set forth in the Act, of remuneration paid for "one full-time attendant" or for full-time care in a nursing home for persons confined for a substantial period of time each day, by reason of illness, injury or affliction to a bed or wheelchair. It is not clear to your Committee whether the expression "one full-time attendant" means one attendant working a normal working shift or means the equivalent of one full-time attendant working 24 hours a day. It is suggested that this subparagraph be clarified to provide for a deduction of up to the equivalent of one full-time attendant working 24 hours a day. A deduction should also be allowed for 24-hour attendant care for persons, confined by reason of physical or mental infirmity for a long-continued period of indefinite duration (subparagraph 110(1)(c) (iv.1)), for persons who lack normal mental development (subparagraph 110(1)(c)(v)) and the totally blind (subparagraph 110(1)(c)(viii)).

(4) Subparagraph 212 (14) (c) (i) of the Act provides that the Minister may exempt non-resident charities from

(2) Les contribuables qui n'ont pas le droit de réclamer une déduction pour leur conjoint sont autorisés à en réclamer une pour certaines personnes à charge équivalant à la déduction permise pour leur conjoint, qu'ils cohabitent ou non avec ce dernier. Les contribuables qui vivent ensemble peuvent ainsi inscrire leurs enfants comme personnes à charge et avoir droit à une déduction plus substantielle. Le paragraphe 42(1) du projet de loi propose que cette déduction ne soit plus accordée aux contribuables qui vivent avec leur conjoint.

Ces dispositions empêcheront les contribuables vivant avec leur conjoint de réclamer la plus forte déduction équivalente à celle qui est accordée aux contribuables mariés pour les personnes à charge, alors que l'intention du législateur était de leur accorder une déduction moindre. Le ministère a fait remarquer au Comité que si cette modification ne s'applique pas pour l'année d'imposition 1975, les contribuables qui n'avaient pas encore fait leur déclaration d'impôt pour 1975 ou qui avaient le droit de soumettre des déclarations modifiées pour cette année pourraient tirer avantage de cette faiblesse de la loi. Mise à part cette crainte, le Comité considère que l'effet rétroactif de cette modification constituerait un danger précédent. Nous considérons que cette modification ne devrait être valable que pour l'année d'imposition 1976 et les années subséquentes. Au besoin, on pourrait procéder à une autre modification selon laquelle un contribuable qui aurait présenté sa déclaration et n'aurait pas réclamé cette déduction avant le 25 mai 1976 n'aurait pas droit à cette déduction. Les contribuables ne pourraient pas non plus demander des déductions en soumettant des déclarations modifiées après cette date.

(3) Le paragraphe 43(1) du projet de Loi propose de modifier le sous-alinéa 110(1)(c)(iv) de la Loi. Ce sous-alinéa prévoit qu'on peut déduire à titre de frais médicaux, dans les limites imposées par la Loi, la rémunération d'un préposé à plein temps ou les frais de séjour à plein temps dans une maison de santé ou de repos dans le cas de personnes obligées de garder le lit ou de demeurer dans un fauteuil roulant pendant une bonne partie de la journée chaque jour, en raison d'une maladie, d'une blessure ou d'une infirmité. Le Comité se demande si l'expression «préposé à plein temps» désigne un préposé qui est de service pendant un quart normal de travail ou un préposé à plein temps qui travaille 24 heures par jour. Nous proposons de modifier ce sous-alinéa pour préciser que le contribuable peut réclamer une déduction pouvant atteindre l'équivalent de la rémunération d'un préposé à plein temps travaillant 24 heures par jour. On devrait aussi permettre une déduction dans le cas d'une rémunération d'un préposé à plein temps pour les personnes dans l'impossibilité de se déplacer pour des raisons d'infirmités physiques ou mentales pendant une période de temps longue ou indéterminée (alinéa 110(1)(c) (iv.1)) ainsi que pour les personnes dont le développement mental n'est pas normal (alinéa 110(1)(c)(v)) ainsi que pour les personnes frappées de cécité (alinéa 110(1)(c)(vii)).

(4) L'alinéa 212(14)(c)(i) de la Loi prévoit que le Ministre peut exonérer des impôts les organismes de



withholding tax provided that if such charities were resident in Canada, they would have been exempt from Canadian income tax. In other words, they would have to have the same attributes as tax-exempt Canadian charities to be exempt from withholding tax. Clause 43(4) of the Bill proposes to change the definition of a registered charity to mean a charitable organization or charitable foundation that is resident in Canada and either created or established in Canada. No reference is made in subparagraph 212 (14) (c) (i) of the creation or establishment in Canada of such entities and it should be amended accordingly. Otherwise, this could deprive foreign charities from a right which they have always enjoyed under our law. This could also harm Canadian charities that enjoy reciprocal rights under foreign law.

(5) There has been a substantial amount of conflicting jurisprudence as to whether a taxpayer has the right to appeal an assessment which shows "nil" tax payable. It has been held that an assessment was an assessment of tax, not of income and therefore no appeal lay from a "nil" assessment. As a result, taxpayers have been deprived of a fundamental right under our legislation to appeal such assessments. A taxpayer may wish to appeal such an assessment when he disagrees with the Department's determination of the amount of loss incurred. The Department's officials have expressed the view to your Committee that the purpose of Clause 61 (1) is to cure this anomaly by giving the right to a taxpayer to appeal a "nil" assessment. Your Committee notes, however, that this Clause, as presently drafted, does not oblige the Minister to determine the amount of a taxpayer's loss. It is felt that in the absence of such obligation, the taxpayer may be left with the same problem if the Minister refuses to determine a taxpayer's losses and issues a "nil" assessment. Your Committee feels that the Act should be amended to provide that an assessment showing no tax payable shall be deemed to be an assessment. Alternatively, your Committee suggests that in recognition of the administrative difficulties which the Department of National Revenue might face if it had to determine all taxpayers' losses, the amendment proposed in Clause 61(1) could be modified to oblige the Minister to assess if a loss is applied against prior or subsequent years' profits by a taxpayer or upon a taxpayer's request.

(6) Clause 75 provides that resident individuals must insert their Social Insurance Numbers on ownership certificates which must be completed when receiving interest or dividend payments in respect of bearer coupons or warrants. Should such an individual not provide his Social Insurance Number, the bank or paying agent would be obliged to withhold 25% of the interest or dividend payment. Your Committee feels this would constitute an improper use of taxpayers' Social Insurance Numbers and taxpayers should only be obliged to provide their proper names and addresses.

charité étrangers si, se trouvant au Canada, ils seraient exemptés de l'impôt sur le revenu canadien; en d'autres termes, ces derniers devraient correspondre exactement à ceux situés au Canada. L'article 43(4) du projet de loi propose de substituer «œuvres de charité» ou «fondation de charité» à organismes de charité établies ou créés au Canada. Rien n'est mentionné en ce qui concerne l'alinéa 212(14)(c)(i) relatif à l'établissement ou à la création de ces entités au Canada et conséquemment il y a lieu de le modifier en conséquence. Dans le cas contraire, les organismes de charité étrangers seraient dépossédés d'un droit dont ils ont toujours pu jouir conformément à la Loi. De plus, les œuvres de charité canadiennes pourraient en subir certaines conséquences dans la mesure où de leur côté elles jouissent de droits réciproques en vertu des lois étrangères.

(5) Il existe une jurisprudence contradictoire importante en ce qui concerne le fait de permettre aux contribuables d'interjeter appel d'une estimation portant «aucun impôt n'est dû.» On a cru que cette estimation se référerait à l'impôt et non au revenu et qu'en conséquence on ne pouvait interjeter appel d'une estimation négative. Il s'ensuit que le contribuable a été lésé d'un droit fondamental octroyé en vertu d'une loi autorisant à interjeter appel des estimations. Le contribuable peut, le cas échéant, vouloir interjeter appel d'une estimation lorsqu'il est en désaccord avec la façon dont le Ministère a calculé le montant de la perte subie. Les représentants du Ministère ont déclaré à votre Comité que le but de l'article 61(1) était de pallier cette anomalie en autorisant le contribuable à interjeter appel d'une estimation négative. Votre Comité fait remarquer, cependant, qu'en vertu du libellé actuel de l'article, le ministre n'est aucunement tenu de déterminer le montant de la perte subie par un contribuable. En l'absence d'une telle obligation, le contribuable ne verrait pas ses problèmes résolus si le ministre refusait de déterminer le montant des pertes subies et déclarait que la cotisation était «nulle». Votre Comité estime que la loi devrait être modifiée afin qu'une cotisation non imposable soit réputée être une cotisation. En retour, votre Comité reconnaissant que les difficultés administratives auxquelles devrait faire face le ministère du Revenu nation s'il devait déterminer toutes les pertes subies par les contribuables, propose que l'amendement du paragraphe 61(1) soit modifié afin d'obliger le ministre à déterminer si une perte est calculée en fonction des bénéfices des années précédentes ou suivantes ou si elle l'est à la demande du contribuable.

(6) L'article 75 stipule que les personnes résidant au Canada doivent inscrire leur numéro d'assurance sociale sur les certificats de propriété, lesquels doivent être remplis lorsque la personne touche des intérêts ou des dividendes sur des coupons ou titres au porteur. Si elle ne donne pas son numéro d'assurance sociale, la banque ou l'agent payeur devra retenir 25% des intérêts ou des dividendes. Votre Comité pense que c'est une utilisation impropre des numéros d'assurance sociale des contribuables et que ceux-ci devraient fournir que leur nom et adresse.

Your Committee wishes to express its appreciation for the services rendered in the review of the Bill by Messrs. Poissant and Gillespie.

Your Committee has examined and considered Bill C-22 in accordance with its terms of reference and, except as noted above, has no comment to make to the Bill.

Respectfully submitted,

SALTER A. HAYDEN,  
*Chairman.*

Votre Comité désire remercier MM. Poissant et Gillespie de l'aide qu'il vous ont apportée lors de l'étude du projet de loi.

Votre Comité a examiné et étudié le bill C-22 conformément à son mandat et, à l'exception des remarques exposées ci-dessus, n'a aucun commentaire à faire à propos du projet de loi.

Respectueusement soumis,

*Le président,*  
SALTER A. HAYDEN.

---















Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Thursday, December 9, 1976

Issue No. 8

### Second Proceedings on:

Subject-matter of Bill C-16  
"Borrowers and Depositors  
Protection Act"

---

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le jeudi 9 décembre 1976

Fascicule n° 8

### ★ Deuxième fascicule concernant:

La teneur du Bill C-16  
«Loi sur la protection des  
emprunteurs et déposants»

---



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Slater A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 16, 1976

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the subject-matter of the Bill C-16, intituled: “An Act to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre 1976

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-16, intitulé: «Loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt la Loi par les prêteurs surgages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera nécessaire aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 9, 1976  
(9)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-16, Borrowers and Depositors Protection Act

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Beaubien, Cook, Côtteau, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, McNamara and Walker. (12)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Desruisseaux, Hays and Molson. (3)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. A. de Lotbinière Panet; Mr. Dawson H. Tilley.

The Committee proceeded to the consideration of the subject-matter of Bill C-16, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 11:25 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 DÉCEMBRE 1976  
(9)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

La teneur du bill C-16, «Loi sur la protection des emprunteurs et déposants»

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Beaubien, Cook, Côtteau, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, McNamara et Walker. (12)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Desruisseaux, Hays et Molson. (3)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. A. de Lotbinière Panet; M. Dawson H. Tilley.

Le Comité entreprend l'étude de la teneur du bill C-16 avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 11 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 9, 1976

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof.

**Senator Alan A. Macnaughton** (*Deputy Chairman*) in the Chair.

**The Deputy Chairman:** Honourable senators, as you can see, I am pinch-hitting for the chairman this morning. Our chief adviser, Mr. Panet, is here, and he suggests that today we discuss the bill by subject matter. Pending the arrival of Mr. Tilley, our second adviser, Mr. Panet, will take over.

**Mr. A. de Lotbinière Panet, Adviser to the Committee:** You will recall that at the meeting last week Mr. Tilley reviewed the general provisions of Bill C-16. Mr. Tilley will be here at any moment. We thought that it might be helpful if we divided the bill into subject matter and reviewed it by topics that we have developed.

**Senator Laird:** Are you using this sheet that I got from somebody, which contains a summary of the legislation and breaks it down into topics? Have you seen this?

**Mr. Panet:** Yes, I have. That was prepared by Mr. Tilley for the committee meeting last week.

**Senator Laird:** You are going to use that this morning?

**Mr. Panet:** No, we will not be using that. We will be referring directly to some of the provisions in the bill.

The first topic is the part of the bill dealing with the prime rate. As you will recall, there are quite a few provisions in the bill that refer to the prime rate. The first is in clause 2(1), which defines "prime rate," on page 6. It is there defined to mean:

... the lowest rate quoted by chartered banks to the most credit-worthy borrowers.

We wondered about the definition. Does it mean the lowest rate quoted by all chartered banks, or is it the lowest rate quoted by one chartered bank? The definition appears to be somewhat deficient in that it does not clearly establish which prime rate is to be used in the event there is a difference between the chartered banks in quoting the prime rate. Clause 34(a) provides for the method of establishing in a court what the prime rate is. In order to prove the prime rate, clause 34 provides:

A document purporting to be a periodic publication of the Bank of Canada that purports to set out

(a) the lending rate or range of rates quoted ... of the prime rate.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, jeudi, le 9 décembre 1976

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier l'objet du Bill C-16, visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de régler l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Sous la présidence du sénateur Alan A. Macnaughton** (*président suppléant*).

**Le président suppléant:** Messieurs les honorables sénateurs, comme vous pouvez le constater, je remplace le président ce matin. Notre conseiller en chef, M. Panet, est présent et vous propose d'étudier l'objet du projet de loi. En attendant l'arrivée de M. Tilley, notre second conseiller, M. Panet va entamer le débat.

**M. A. Lotbinière Panet, conseiller du Comité:** On se souviendra que, lors de la réunion de la semaine dernière, M. Tilley a analysé de façon générale les dispositions du Bill C-16. M. Tilley sera ici d'un moment à l'autre. Nous avons pensé qu'il serait peut-être utile de diviser le projet de loi par objets et d'analyser les points importants que nous en aurons tirés.

**Le sénateur Laird:** Vous servez-vous présentement de la feuille que l'on m'a remise et sur laquelle figurent un résumé de la loi ainsi qu'une liste des points importants? Avez-vous vu cette feuille?

**M. Panet:** Oui, je l'ai. M. Tilley l'a rédigée en vue de la réunion du Comité de la semaine dernière.

**Le sénateur Laird:** Avez-vous l'intention de vous en servir ce matin?

**M. Panet:** Non, nous ne nous en servirons pas. Nous nous servirons du texte même du projet de loi.

Le premier point important est la partie du bill qui traite du taux préférentiel. On se souviendra que les dispositions du projet de loi qui traitent du taux préférentiel sont très peu nombreuses. La première se trouve à l'article 2(1), qui donne, à la page 6, la définition de «taux préférentiel». Le bill prévoit:

... le plus bas des taux annoncés par les banques à charte pour les ... emprunteurs les plus solvables;

Cette définition nous a laissés perplexes. Désigne-t-elle le plus bas des taux annoncés par toutes les banques à charte ou le taux le plus bas d'une banque en particulier? La définition est quelque peu vague en ce sens qu'elle n'établit pas clairement quel taux préférentiel sera utilisé dans le cas où toutes les banques à charte n'annonceraient pas le même taux préférentiel. L'article 34(a) indique le moyen de déterminer le taux préférentiel devant un tribunal. Afin de clarifier le problème du taux préférentiel, l'article 34 prévoit:

Les publications périodiques de la Banque du Canada indiquant

a) le taux ou le barème des taux annoncés ... du taux préférentiel.



*[Text]*

If the document sets forth the range of rates quoted, we think it will be difficult for the court to determine what is actually the prime rate if only a range of rates is quoted.

That is our first comment on the clauses dealing with the prime rate: first, that the definition appears perhaps somewhat difficult to apply; and, secondly, the method of proving the range of rates does not seem to establish clearly what the prime rate is.

The next area, on which I think Mr. Tilley will also have some comments, is in clause 4(2) where there is provision:

Where no credit charge rate is fixed or determinable in respect of a lending transaction—the credit charge rate—is the prime rate on the day the transaction is entered into.

We feel consideration should be given to the purpose of providing that a prime rate is to be charged where the parties themselves do not provide for a prime rate.

**The Deputy Chairman:** Did you want to comment at this stage, Mr. Tilley?

**Mr. Dawson H. Tilley, C.A., Adviser to the Committee:** I should like to give you an illustration of the use of prime rate. One of the questions with which we are faced is whether the use of prime rate in the bill is meant to be a penalty to the lender. Yesterday I had occasion to deal with a financial institution in the obtaining of a loan for which security was provided. During the course of the dealings I made the comment that I assumed, given the type of security, the rate would be prime, to which the loan officer replied, with a smile, that the rate is very seldom prime in such situations. The security in this case consisted of Canada Savings Bonds to the value of the loan being advanced. Notwithstanding the security involved, there was no question of the prime rate being applicable. It is unlikely that there are any circumstances presently under which the rate would be prime, so the imposition of prime would seem to be a penalty to the lender.

**Senator Walker:** What was the rate you received?

**Mr. Tilley:** Prime plus 1 per cent. I believe the term used during the conversation was "1 per cent to come and go on."

**Senator Beaubien:** Have interest rates over been controlled in the past, or is this entirely new ground?

**Mr. Panet:** There is a maximum interest rate which can be charged under the Small Loans Act.

**Senator Beaubien:** But this would apply to all loans, large or small?

**Mr. Panet:** Yes. Also, the Province of Ontario—and I believe some of the other provinces have similar legislation—has an act known as the Unconscionable Transactions Act. If the interest rate in a transaction is found by a court to be unconscionably high, then the court can set aside the excessive interest rate. That, to my knowledge, is the only other control over interest rates in the country at the present time.

**Senator Laird:** Isn't that enough?

**Mr. Panet:** It may be.

*[Traduction]*

Si le bill fait mention du barème des taux annoncés, le tribunal pourra difficilement déterminer le taux préférentiel si seulement le barème des taux est annoncé.

C'est notre première observation au sujet des articles qui traitent du taux préférentiel. D'une part, la définition semble d'une application plutôt difficile, et d'autre part, le moyen de déterminer le barème des taux ne semble pas déterminer clairement le taux préférentiel.

L'autre point important, au sujet duquel M. Tilley tient aussi à faire quelques remarques se trouve à l'article (4)(2) qui prévoit:

Les frais de crédit payables à un taux ni déterminé, ni déterminable, en vertu d'un prêt— courent au taux préférentiel applicable le jour de la conclusion du prêt.

Je crois qu'on devrait songer à prévoir qu'un taux préférentiel doit être imputé lorsque les parties en cause n'en ont elles-mêmes prévu aucun.

**Le vice-président:** Monsieur Tilley, avez-vous des commentaires à faire?

**M. Dawson H. Tilley, C.A. conseiller du Comité:** J'aimerais vous donner un exemple de l'utilisation d'un taux préférentiel. Une des questions qu'on a soulevée récemment portait sur l'utilisation d'un taux préférentiel prévue dans le bill à savoir s'il s'agit d'une pénalisation contre le prêteur. Hier, j'ai eu l'occasion de négocier un prêt gagé avec une institution financière. Au cours de la transaction j'ai dit croire, compte tenu de la nature de la garantie, que j'obtiendrais un taux préférentiel, ce à quoi l'agent préposé aux prêts a répondu, en souriant, que les taux sont rarement préférentiels dans de tels cas. J'offrais en garantie des bons d'épargne du Canada correspondant à la valeur du prêt consenti. Malgré la garantie, il n'était pas question de taux préférentiel. Il est peu probable qu'il existe actuellement des circonstances selon lesquelles les taux seraient préférentiels, ce qui veut donc dire que l'imposition d'un taux préférentiel est une pénalisation contre le prêteur.

**Le sénateur Walker:** Quel est le taux qu'on vous a accordé?

**M. Tilley:** Le taux préférentiel plus 1 p. 100. Si je me souviens bien, on m'a dit pendant la conversation «1 p. 100 de Gattement.»

**Le sénateur Beaubien:** Les taux d'intérêt ont-ils été régis dans le passé, ou si c'est une mesure tout à fait nouvelle?

**M. Panet:** La Loi sur les petits prêts prévoit un taux d'intérêt maximal.

**Le sénateur Beaubien:** Mais, cela s'applique-t-il à tous les prêts, petits ou gros?

**M. Panet:** Oui. De plus, l'Ontario—et je crois que d'autres provinces ont des lois semblables—a une loi qu'on appelle *Unconscionable Transactions Act*. Si un tribunal décide que le taux d'intérêt fixé dans une transaction est déraisonnablement élevé, alors il peut annuler le taux d'intérêt excessif. Cela, au mieux de ma connaissance, c'est le seul contrôle exercé actuellement dans ce pays à l'égard des taux d'intérêt.

**Le sénateur Laird:** Cela ne suffit-il pas?

**M. Panet:** C'est possible.



[Text]

**Senator Beaubien:** This would not infringe on the Bank Act in any way?

**Mr. Panet:** We will be dealing with potential conflicts between this proposed legislation and the Bank Act. The Bank Act, as it presently stands, allows any rate of interest to be charged. If this bill is enacted, it would be in conflict with the existing Bank Act.

**Senator Beaubien:** Either the Bank Act or this bill will have to be amended.

**MR. Panet:** They would be in conflict should this bill become law.

**Mr. Tilley:** The bill does contain a schedule of the acts to be amended. The Bank Act is not mentioned—perhaps because it is presently under discussion. In any event, there is no indication that this would result in an amendment to the Bank Act. However, on the basis that Mr. Panet has outlined, it would seem to require an amendment to the Bank Act.

**Senator Laird:** You might be interested to know that the Bankers Association will be appearing before this same committee in connection with the white paper on the revision of Canadian banking legislation. That association, along with others, will be speaking to Bill C-16, among other things.

**Senator Hays:** Was there not a time when interest rates were controlled by the Bank Act?

**Mr. Tilley:** There was an interest ceiling which was removed as a result of the last round of amendments to the Bank Act; that is correct.

**Senator Hays:** That goes back to 1967, 1968. The rate at that time, as I recall, was 6 per cent, and then the controls were taken off. Previous to that, the then Minister of Finance was of the opinion that interest rates should be controlled and the new Minister of Finance felt otherwise. The ceiling was removed in 1967 and it has gradually crept up.

**Senator Beaubien:** In 1967, if one borrowed \$1 million at an interest rate of 6 per cent, \$300,000 had to be left on deposit.

**Mr. Panet:** In clause 4(2), which is on page 9 of the bill, there is a provision as follows:

(2) Where no credit charge rate is fixed or determinable in respect of a lending transaction—the credit charge rate in respect thereof is the prime rate on the day the transaction is entered into.

However, if you look at clause 5(2), which is also on page 9, there seems to be some question in that it sets out that if the lender fails to do certain things, no credit charge is payable. We are left with the question of whether there is a conflict between clause 5(2), which sets out that in certain circumstances no credit charge is payable, and clause 4(2), which states that the prime rate is the rate which applies in the event that no credit charge rate is fixed or determinable.

Clause 7(1) would require the lender to do certain things. He must make full disclosure and he must give a copy of the lending agreement to the borrower. If he fails to do so, then no credit charge is payable.

[Traduction]

**Le sénateur Beaubien:** Cela ne contrevient nullement à la Loi sur les banques?

**M. Panet:** Nous parlons d'un conflit possible entre la législation proposée de la Loi sur les banques. La Loi sur les banques, dans sa forme actuelle, prévoit l'imposition de n'importe quel taux d'intérêt. Si le bill entre en vigueur, il ira à l'encontre de la Loi sur les banques actuelle.

**Le sénateur Beaubien:** Il faudrait donc modifier soit la Loi sur les banques, soit ce bill.

**M. Panet:** Il y aurait conflit si ce bill était adopté.

**M. Tilley:** Le bill contient, en annexe, une liste des lois devant être modifiées. On n'y mentionne pas la Loi sur les banques, peut-être parce qu'on en discute actuellement. En tout cas, rien ne porte à croire qu'il en résulterait une modification de la Loi sur les banques. Toutefois, il ressort de l'exposé de M. Panet qu'il serait nécessaire de modifier cette Loi.

**Le sénateur Laird:** Il vous intéressera peut-être d'apprendre que l'Association des banques doit comparaître devant ce comité en rapport avec le Livre blanc sur la révision de la législation bancaire canadienne. Cette association et d'autres encore discuteront, notamment, du projet de loi C-16.

**Le sénateur Hays:** La Loi sur les banques n'a-t-elle pas à un moment donné servi à contrôler les taux d'intérêt?

**M. Tilley:** En effet, les intérêts étaient plafonnés mais ce n'est plus le cas depuis la dernière série de modifications apportées à cette Loi.

**Le sénateur Hays:** C'était vers 1967, 1968. Le taux qui prévalait à l'époque, si je me souviens bien, était 6 p. 100, puis les contrôles ont été retirés. Le ministre des Finances d'alors préconisait le plafonnement des taux d'intérêt, mais son remplaçant n'a pas partagé cet avis. Ces limites ont été annulées en 1967 et depuis, le taux d'intérêt augmente progressivement.

**Le sénateur Beaubien:** En 1967, si on empruntait \$1 million à 6% d'intérêt, il fallait prévoir un dépôt de \$300,000.

**M. Panet:** Le paragraphe 4(2) à la page 9 du projet de loi stipule:

(2) Les frais de crédit payables à un taux ni déterminé, ni déterminable, en vertu d'un prêt conclu—coulent au taux préférentiel applicable le jour de la conclusion du prêt.

Toutefois, le paragraphe 5(2) qui se trouve aussi à la page 9 soulève certains doutes, car il y est stipulé que lorsque le prêteur néglige de se conformer à certaines conditions, les frais de crédit ne sont plus applicables. Nous devons donc chercher à savoir s'il existe une contradiction entre le paragraphe 5(2) qui prévoit que les frais de crédit ne sont pas applicables dans certaines circonstances et le paragraphe 4(2) où il est déclaré que le taux préférentiel est applicable dans les cas où le taux des frais de crédit n'est ni déterminé, ni déterminable.

Le paragraphe 7(1) énonce aussi certaines exigences auxquelles doit se conformer le prêteur. Ce dernier doit divulguer tous les renseignements prescrits par les règlements et remettre

[Text]

The proposed act would apply to a large number of transactions, even transactions involving a sophisticated borrower. Clause 32 provides that even though the borrower acknowledges that the lender has complied with the requirements of clause 7, that acknowledgment is not admissible in a court. So, in a lending transaction, for example, between a large closely-held corporation where \$500,000 is borrowed, there is no way by which the borrower can acknowledge that the lender has complied with the provisions of clause 7(1). Yet, if that is put in question in a court, it may be that there would be no credit charge payable on that transaction.

There is a provision under clause 26 whereby the administrator may give a certificate that the provisions of clause 7 have been complied with. We wonder whether that is really workable in a country such as Canada. For example, if a lending transaction takes place in Vancouver and the legal opinion is that the terms of the transaction are enforceable, the only way to obtain certainty that the credit charge rate can be enforced is to obtain a certificate from the administrator that the provisions of clause 7(1) have been complied with. It seems perhaps a little unwieldy.

**Senator Beaubien:** Does it describe what a credit charge is?

**Mr. Panet:** Yes, a credit charge is defined on page 2 of the bill as including any type of interest rate, discount, bonus, or additional payment. It is a very broad definition.

**Senator Laird:** As I recall, Mr. Tilley agreed with me last week that it was a mathematical nightmare to calculate the rate.

**Mr. Tilley:** I think that quite rightly would be the case, Senator Laird. We will have to see the formula as it is contained in the regulations. It is going to be very extensive, I presume.

**Senator Laird:** As far as this administrator is concerned, speaking personally, administrators, unless they are performing purely administrative work, are nothing but a menace.

**Mr. Tilley:** We were going to get into this area under another heading, senator, but I think there is some question, in our minds at least, at this point, as to whether what is set out here, as being the duties and functions of the administrator, really requires, as seems to be inferred, a full-time individual, plus additional people, I presume, to administer the act. The administrator's duties would not seem to be sufficiently onerous to require a full-time appointment.

**Mr. Panet:** Perhaps I might say, dealing with the administrator, that one of the functions of the administrator is to keep a register of all lenders in the country, and it seems that one of the intents of the act was to have the administrator bring together information on types of lending practices and the normal rates charged in a typical lending transaction.

[Traduction]

à l'emprunteur un exemplaire de l'acte de prêt. S'il n'observe pas ces conditions, les frais de crédit deviennent inapplicables.

Ce projet de loi touchera à un très grand nombre de transactions, même celles auxquelles participent des emprunteurs experts. L'article 32 prévoit que même si l'emprunteur reconnaît que le prêteur s'est conformé aux exigences énoncées à l'article 7, ce genre d'attestation constitue une preuve inadmissible devant les tribunaux. Donc, dans le cas d'un emprunt de \$500,000 contracté auprès d'une grosse société, il n'existe, pour l'emprunteur, aucune possibilité de prouver que le prêteur s'est conformé aux dispositions du paragraphe 7(1). Cependant, si l'affaire est portée devant un tribunal, il se pourrait qu'aucun frais de crédit ne soit exigible pour cette transaction.

L'article 26 prévoit que le Directeur peut délivrer un certificat attestant que les dispositions de l'article 7 ont été respectées. Nous nous demandons si une telle disposition peut vraiment être appliquée dans un pays comme le Canada. Par exemple, dans le cas où un prêt intervient à Vancouver et où le droit indique que les termes de la transaction sont applicables, il n'y a pas d'autre façon d'obtenir la certitude que le taux des frais de crédit peut être appliqué que d'obtenir un certificat du Directeur attestant que les dispositions du paragraphe 7(1) ont été respectées. Cette démarche peut paraître quelque peu compliquée.

**Le sénateur Beaubien:** Le Bill donne-t-il une définition des frais de crédit?

**M. Panet:** Oui les frais de crédit sont définis à la page 2 du Bill; ils comprennent les différents types de taux d'intérêt, les escomptes, les primes et tous les paiements supplémentaires. C'est une définition très large.

**Le sénateur Laird:** Si je me souviens bien, M. Tilley était d'accord avec moi la semaine dernière pour dire que le calcul du taux était un véritable cauchemar mathématique.

**M. Tilley:** C'est bien cela, en effet, sénateur. Nous devons examiner la formule telle qu'elle figurera dans les règlements. Je suppose qu'elle sera très vaste.

**Le sénateur Laird:** En ce qui concerne ce directeur, je pense personnellement qu'à moins qu'il n'ait une tâche purement administrative, il ne constitue qu'une menace.

**M. Tilley:** Nous devons aborder ce problème pendant l'étude d'une autre rubrique, sénateur, mais je pense que le problème se pose, du moins dans nos esprits, de savoir ce qui est indiqué ici au sujet du rôle et des fonctions du directeur; faut-il, comme le texte semble l'indiquer, confier les fonctions de directeur à un individu travaillant à plein temps avec, je suppose, l'aide d'un personnel supplémentaire, pour faire appliquer la loi? Les fonctions du directeur ne semblent pas être suffisamment importantes pour justifier un poste à plein temps.

**M. Panet:** A propos du directeur, je voudrais dire qu'une de ses fonctions consiste à tenir un registre de tous les prêteurs du pays et il semble que l'une des intentions de la loi soit de confier au directeur le rôle de rassembler des renseignements sur les types de prêts pratiqués et sur les taux généralement appliqués dans la plupart des opérations de prêt.



[Text]

**Senator Laird:** What clause are we at?

**Mr. Tilley:** We are at the beginning of clause 24 on page 23.

**Mr. Panet:** One of the functions of the administrator is to maintain this register, and to have the register available to private citizens who perhaps wish to determine the practices in lending transactions. That, together with issuing a possible certificate of compliance with the disclosure requirements in clause 7 7—I do not know whether Mr. Tilley agrees with me—seems to me to sum up what are really the principal functions of the administrator, apart from giving him certain powers under the search and seizure provisions.

**Senator Beaubien:** Supposing I want to go and borrow a couple of thousand dollars from the bank, do I have to submit that request for a loan to the administrator? He would have to have 2,000 people working for him, at least, just to begin.

**Mr. Panet:** No, senator. It seems, though, that if you went to a bank, and before going you wished to determine the lending practices of that bank, and of other banks, then you could go to the administrator and look at his books, which might tell you what the lending practices in the country were.

**Senator Beaubien:** But to carry out the transaction I do not have to get his authority, and the bank does not have to get his authority.

**Mr. Tilley:** You do not have to do that, but it would seem to me, as Mr. Panet has just outlined, that the administrator is going to keep all this information, that all of this information is going to be kept in one location, probably here, and if you are borrowing in Halifax or Vancouver or Calgary, or any other place distant from Ottawa, it is going to be an impractical thing to do what Mr. Panet has just suggested, that is, to go and look at what is available. If there is to be distribution, this is going to affect the duties of the administrator and the duties of his office, and, naturally, the cost.

**Senator Beaubien:** I take it, Mr. Tilley, then, that if the administrator is in Ottawa, everyone will move away from Ottawa so as to get away from him. It would probably be a great thing for people living in Vancouver.

**Senator Laird:** Or Whitehorse.

**Mr. Panet:** The next clause dealing with the prime rate is clause 8(2)(b), which, very briefly, provides that a court has the power to review a lending transaction and re-open it. It can then specify a rate to be charged as between the borrower and the lender, but the rate to be specified by the court is not to exceed the prime rate.

We were wondering why there was a restriction on the court in specifying a rate, because then the rate would be between zero and prime, and assuming, say, a prime of 9, if the transaction originally specified an interest rate of 13 per cent, the court would be restricted, and could only provide for a rate of between zero and prime. It could not, perhaps because of

[Traduction]

**Le sénateur Laird:** Où en sommes-nous rendus dans l'étude des articles?

**M. Tilley:** Nous sommes au début de l'article 24 à la page 23.

**M. Panet:** Une des fonctions du directeur est de conserver ce registre, et à le mettre à la disposition des simples citoyens qui peuvent désirer déterminer les pratiques qui régissent les transactions de prêt. Cette dernière fonction, ainsi que la délivrance d'un certificat possible de conformité avec les conditions de divulgation prévues dans l'article 7—je ne sais pas si M. Tilley est d'accord avec moi—me semblent résumer ce que sont réellement les principales fonctions du directeur, mis à part les pouvoirs qui lui sont accordés en vertu des dispositions de perquisition et de saisie.

**Le sénateur Beaubien:** Supposons que je veuille emprunter une couple de centaines de dollars de la banque. Dois-je présenter cette demande de prêt au directeur? Il lui faudrait avoir au moins 2,000 personnes à son service, pour commencer.

**M. Panet:** Non, sénateur. Il semble, toutefois, que si vous désiriez connaître les pratiques de prêt d'une banque avant d'y faire affaire, vous pourriez alors vous adresser au directeur et consulter ses livres, qui pourraient vous renseigner sur les pratiques de prêt au pays.

**Le sénateur Beaubien:** Mais pour effectuer la transaction, je n'ai pas besoin d'obtenir son autorisation, et la banque ne doit pas nécessairement obtenir son autorisation.

**M. Tilley:** Ce n'est pas une obligation, mais il me semblerait, comme M. Panet vient de le souligner, que le directeur conservera toute cette information en un seul endroit, probablement ici; alors, si l'emprunt se fait à Halifax, Vancouver ou Calgary, ou dans un autre endroit éloigné d'Ottawa, il sera impossible de faire ce qu'a proposé M. Panet, c'est-à-dire, d'aller consulter. Par contre, si l'information est diffusée, les fonctions du directeur, celles de son bureau, et naturellement, les coûts, s'en ressentiront.

**Le sénateur Beaubien:** Je crois alors comprendre, monsieur Tilley, que si le directeur se trouve à Ottawa, tout le monde s'éloignera d'Ottawa, de façon à s'éloigner de lui. Ce serait probablement une grande chance pour la population de Vancouver.

**Le sénateur Laird:** Ou de Whitehorse.

**M. Panet:** Le prochain article qui traite du taux préférentiel est l'article 8(2)(b), qui, très brièvement, stipule qu'un tribunal a le pouvoir d'examiner une transaction de prêt et de la modifier. Il peut ensuite préciser un taux qui sera imposé entre l'emprunteur et le prêteur, mais le taux qui sera fixé par le tribunal ne doit pas dépasser le taux préférentiel.

Nous nous demandons pourquoi le tribunal est ainsi limité pour fixer un taux, car le taux se situerait alors entre zéro et le taux préférentiel. Par exemple, avec un taux préférentiel de 9, si la transaction précisait à l'origine un taux d'intérêt de 13 %, le tribunal serait limité, car il ne pourrait exercer son pouvoir que pour un taux qui se situe entre zéro et le taux préférentiel.



[Text]

risk, and other things, specify a rate in excess of prime. We wondered why that provision was included.

**Mr. Tilley:** I think this is the only area where there is latitude in terms of going from zero to prime. In all other cases it specifies prime, without any deviation from that; but this is the one case where latitude is given to the court to use anything below prime.

**Senator McIlraith:** In a private transaction between two individuals, where you have a lender who has never made a loan before, and intends never to make one again, how are you going to establish the disclosure under the provisions in this act, when he cannot get an acknowledgment from the other person that the charges were disclosed? How can it be done?

**Mr. Panet:** Mr. Tilley and I discussed this this morning, as a matter of fact. In our minds there are two types of borrowers. There is the unsophisticated borrower, who should perhaps be protected, and there is the sophisticated borrower, or the borrower who has more bargaining strength. The act applies with equal force to both classes of borrowers.

**Senator McIlraith:** Yes, but there is provision for an administrator gathering data, and so on, on the banks, or other lending institutions, so we can forget about them for the moment. How is the lender going to prove that he made the necessary disclosure to the borrower under this act, bearing in mind that the usual acknowledgment set out in proper form is not evidence? How can he prove it?

**Mr. Panet:** The only way he can prove it with any certainty is to obtain a certificate from the administrator.

**Senator McIlraith:** This is my point. There is a fellow down here in Ottawa who had his monthly mortgage payments stolen, and borrowed a little bit of money to make up the monthly payment. Now, that means that there is no interest chargeable on the loan at all, if you follow this act, because obviously the fellow could not go to the administrator and get his certificate in one day, and then go and make his payment. It seems to me that there is a gap in here, in that it has become so onerous for the lender to prove that he has complied with the various provisions of the bill.

**Mr. Tilley:** Am I correct, senator, in thinking that you are referring to what I would call, essentially, a private or personal transaction between two individuals?

**Senator McIlraith:** Yes.

**Mr. Tilley:** As I read the act, I think, should one of the individuals participating in that transaction reach a point where he wanted to object, it could fall under this act, even though it was essentially a personal and private transaction in the initial instance.

**Senator McIlraith:** Well, that is what I concluded about the act, and I cannot see any way out of it. I cannot see why those harmless transactions are being penalized the way they are.

[Traduction]

Il ne pourrait pas, peut-être à cause du risque et d'autres raisons, fixer un taux supérieur au taux préférentiel. Nous nous demandions pourquoi cette disposition avait été incluse.

**M. Tilley:** Je crois que c'est le seul domaine où il existe une certaine latitude d'osciller entre zéro et le taux préférentiel. Dans tous les autres cas, on fixe le taux préférentiel, sans dérogation possible; mais c'est le seul cas, ici, où toute latitude est donnée au tribunal, pourvu que ce soit en-dessous du taux préférentiel.

**Le sénateur McIlraith:** Dans une transaction privée opérée entre deux personnes, où le prêteur n'a jamais fait de prêts auparavant et n'a pas l'intention d'en faire d'autres, comment allez-vous établir une divulgation aux termes des dispositions de cette loi, lorsqu'il ne peut pas obtenir une attestation de l'autre personne à l'effet que les frais ont été divulgués? Comment doit-on procéder?

**M. Panet:** M. Tilley et moi-même en avons justement discuté ce matin. Il existe, à notre avis, deux types d'emprunteurs: l'emprunteur ordinaire que l'on devrait peut-être protéger, et l'emprunteur expérimenté qui possède plus de pouvoirs de négociation. Cette loi s'applique indifféremment à ces deux types d'emprunteurs.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais il existe une disposition concernant le directeur qui recueille des renseignements, etc., auprès des banques ou d'autres établissements de prêts, par conséquent nous pouvons le mettre de côté pour le moment. Comment le prêteur pourra-t-il prouver qu'il a fourni à l'emprunteur les déclarations exigées par la loi, en tenant compte du fait que la façon habituelle de procéder pour recueillir ses renseignements ne peut servir de preuve? De quelle façon peut-il le prouver?

**M. Panet:** La seule façon de le prouver avec certitude consiste à obtenir un certificat du directeur.

**Le sénateur McIlraith:** C'est mon opinion. Je connais quelqu'un, à Ottawa, à qui on a volé les versements mensuels de son hypothèque, il a dû emprunter un peu d'argent pour faire son versement mensuel. Alors, cela signifie qu'il n'y a aucun intérêt sur le prêt, d'après cette loi, parce que, de toute évidence, cette personne ne pouvait se rendre chez le directeur et obtenir un certificat le jour même, puis aller faire son versement. Il me semble qu'il y a ici une lacune, en ce sens qu'il en coûtera beaucoup au prêteur de prouver qu'il s'est conformé aux diverses dispositions du bill.

**M. Tilley:** Sénateur, ai-je raison de croire que vous vous réferez à ce que je classerais surtout comme étant une transaction privée ou personnelle entre deux personnes?

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**M. Tilley:** Si je comprends bien, si une personne ayant participé à une transaction en arrive à vouloir soulever une objection, cette transaction tomberait sous le coup de cette loi, même s'il s'agissait, au départ, d'une transaction essentielle-personnelle ou privée.

**Le sénateur McIlraith:** C'est la conclusion à laquelle j'en arrive, il n'y a pas d'autre solution. Je ne vois pas pourquoi on

[Text]

**Mr. Tilley:** No, because, as we all know, in what is essentially a personal and private transaction, you shake hands and just verbally agree that the loan will be so much, and that the rate will be so much per cent, and if there is any rate, this will be the term. If, at a later date, one party to the transaction, namely the borrower, chooses to object, and there is no evidence available to show what the rate was, and what the term was, and many other things that are required under the act, the lender could be in difficulty.

**Senator McIlraith:** Well, I was assuming, in the case I am referring to, that the interest charge is below prime rate, and that there are no other charges of any kind. I am visualizing the simplest possible transaction. In those circumstances the lender still will lose any interest under this act, because he cannot prove he has complied with the act. You have taken away, for that kind of a lender, the ability to prove that he has complied with the act.

**Mr. Tilley:** That is correct. If it were taken to court, that is my understanding of how the act would operate.

**Senator Laird:** Well, Mr. Chairman, is that not the fundamental weakness of this bill? I was just reading what the minister said here in connection with it. He said that this bill was intended to protect people against loan sharks, and that sort of thing. All it has in fact done, however, is to make it impossible for a legitimate lending institution to find any reasonable excuse for staying in existence, in the light of all these restrictions. Is that not the fundamental weakness of the bill? It does not accomplish what the minister said it was designed to accomplish.

**Mr. Panet:** Well, senator, perhaps the problem lies with the definition of a "lending transaction". The bill applies to any transaction that falls within the definition of a "lending transaction," and that can be an isolated transaction, also.

**Senator McIlraith:** The basket is much too large.

**Senator Laird:** Yes. Much too large.

**Mr. Panet:** For example, in the situation referred to by Senator McIlraith, the lender must keep books and records, and he must keep books and records until the administrator gives his written consent to destroy or dispose of them. That applies to the isolated transaction also.

**The Deputy Chairman:** Well, let us go ahead with the next clause.

**Mr. Panet:** The next clause dealing with the prime rate is section 23, which is on page 22 of the bill. With regard to this we have some question as to the drafting of clause 23. Sub-clause (2) of clause 23 says:

(2) Where a judgment, decree, rule or order of any court that gives rise to a judgment debt is rendered or made on or after the day this Act comes into force, unless the court otherwise orders, interest accrues thereon at the prime rate

But then it goes on to say:

[Traduction]

imposerait de pareilles sanctions pour des transactions si anodines.

**M. Tilley:** Non; vous savez, dans le cas de transactions essentiellement personnelles ou privées, vous les concluez à l'amiable; c'est une entente verbale dans le cadre de laquelle vous fixez le montant du prêt, le pourcentage du taux d'intérêt (s'il y a lieu) ainsi que les conditions du remboursement. Si, par la suite, une des parties, disons l'emprunteur, décide de contester l'entente, sans qu'elle puisse prouver les termes de la transaction et les autres détails exigés par la loi, le prêteur peut se trouver en difficultés.

**Le sénateur McIlraith:** Je supposais, dans le cas que j'avais mentionné, que l'intérêt exigé était inférieur au taux préférentiel et qu'il n'existait pas d'autres frais supplémentaires. J'essaie de penser à la transaction la plus simple possible. Dans ce cas, le prêteur perdra tout l'intérêt permis par la loi parce qu'il ne peut pas prouver qu'il s'est conformé à la loi. Vous avez retiré à cette sorte de prêteur la possibilité de prouver qu'il s'était conformé à la loi.

**M. Tilley:** C'est exact. Si la cause allait devant les tribunaux, c'est ainsi que la loi serait interprétée.

**Le sénateur Laird:** N'est-ce pas le défaut principal du projet de loi, monsieur le président? Je viens de lire les commentaires du ministre à ce sujet. Selon lui, le projet de loi devait protéger les gens contre les usuriers et autres profiteurs. Compte tenu de toutes les restrictions proposées, le projet de loi cherche plutôt à mettre les institutions de prêt honnêtes dans l'impossibilité de justifier leur existence. N'est-ce pas le défaut principal du projet de loi? Il n'approche même pas du but que lui prête le ministre.

**M. Panet:** Bien, sénateur, le problème se pose peut-être au niveau de la définition d'un «prêt». Le projet de loi s'applique à toutes les transactions qui correspondent à la définition d'un «prêt», même aux transactions isolées.

**Le sénateur McIlraith:** La définition est trop large.

**Le sénateur Laird:** Oui. Beaucoup trop.

**M. Panet:** Dans le cas qu'a mentionné le sénateur McIlraith, par exemple, le prêteur doit conserver des dossiers jusqu'à ce que l'administrateur l'autorise par écrit à les détruire ou à s'en départir. Cette restriction s'applique également aux transactions isolées.

**Le vice-président suppléant:** Passons maintenant à l'article suivant.

**M. Panet:** L'article 23 à la page 22 du projet de loi porte sur le taux préférentiel. Nous aurions quelques questions au sujet du libellé de l'article. Le paragraphe 2 se lit comme suit:

(2) Les créances judiciaires qui prennent naissance à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi portent intérêt au taux préférentiel applicable à compter de la date du jugement à moins d'une directive contraire du tribunal...

On ajoute ensuite:



## [Text]

... notwithstanding that the judgment may have been suspended by any proceedings in the same or another court.

Subclause (3) also provides that where the interest accrues in the original judgment, it continues to accrue, even though that judgment has been suspended by another court.

Therefore, if there is an action on a promissory note which carries interest, judgment is given on the promissory note, and the judgment carries interest, it seems that the effect of clause 23 is that interest continues to accrue, even though the original judgment has been suspended by another court. We wonder whether, if the original judgment is reversed, that means that interest is owing on the original judgment. It seems a rather odd provision.

**Senator Desruisseaux:** Would that be constitutional? It affects judgments by provincial judges, does it?

**Mr. Panet:** I suppose that under the federal power with respect to interest, that may be. Quite frankly, senator, I am not certain.

**Senator Walker:** If the judgment is set aside on appeal, everything goes out.

**Mr. Panet:** Everything generally goes out.

**Senator Walker:** And interest, too. If this is the purport of this subclause it will have to be changed. It could not work any other way.

**Mr. Panet:** It struck us as a rather odd provision, and we could not see the policy objective in having this clause in the bill.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, I apologize for being late. I had a very important mission to deal with. I will let you guess what it was. Go ahead, Mr. Panet.

**Mr. Panet:** Mr. Chairman, I think that completes our discussion of the clauses dealing with the prime rate, unless Mr. Tilley has something further he wishes to say.

**Mr. Tilley:** There is just one further point. I am referring to clause 4(2). This contains a specification for interest at the prime rate where the parties themselves have not agreed on interest. But what if the parties specifically exclude the payment of interest, and provide for a nil rate? We were just not sure whether the provision for a nil rate was in fact the provision for a rate. Coming back to our discussion of a few moments ago, where it was essentially a private transaction between two individuals, would the provision for a nil rate on that transaction be in fact a provision for a rate? I think a rate could be a nil rate. But it does not seem to be specific on that point.

**Senator Laird:** It is just like the Income Tax Act, Mr. Chairman, where there is the problem of nil assessment.

## [Traduction]

... nonobstant toute suspension résultant de procédures intentées devant le même tribunal ou un autre tribunal.

Le paragraphe 3 stipule que les intérêts continuent de courir, lorsqu'un tribunal en a décidé ainsi, même s'il y a une suspension résultant de procédures intentées devant un autre tribunal.

Ainsi, le tribunal peut ordonner le paiement d'un billet à ordre portant intérêt et ordonner que les intérêts commencent à courir à une date donnée. En vertu de l'article 23, il semble possible de laisser courir les intérêts malgré toute suspension résultant des procédures intentées devant un autre tribunal. J'aimerais savoir si les intérêts continuent de courir dans les cas où la décision du premier tribunal est annulée. Cette disposition me semble quelque peu surprenante.

**Le sénateur Desruisseaux:** Est-elle constitutionnelle? Elle s'applique aux décisions rendues par des juges provinciaux, n'est-ce pas?

**M. Panet:** Si je ne m'abuse, tel peut être le cas, en vertu de l'autorité fédérale concernant les taux d'intérêt.

**Le sénateur Walker:** Si la décision est révoquée par un tribunal d'appel, la disposition ne s'applique plus.

**M. Panet:** Elle devient généralement sans objet.

**Le sénateur Walker:** Et les intérêts ne courent plus. Il faudra modifier le libellé du paragraphe si c'est là l'objectif visé. On ne saurait l'atteindre autrement.

**M. Panet:** La disposition en question nous a paru surprenante et nous en comprenons mal le but.

**Le sénateur Salter A. Hayden (iiprésident)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Je dois m'excuser, honorables sénateurs, d'être en retard. J'avais une question très importante à régler. Je vous laisse le soin d'en deviner la nature. Continuez, monsieur Panet.

**M. Panet:** Monsieur le président, je crois que cela met fin à notre discussion des articles traitant du taux préférentiel, à moins que M. Tilley ne désire ajouter quelque chose.

**M. Tilley:** J'aimerais seulement ajouter un point concernant le paragraphe 4(2). Cette disposition fixe l'intérêt au taux préférentiel lorsque les parties n'ont pas déterminé elles-mêmes l'intérêt applicable. Qu'advient-il lorsque les parties s'entendent sur un taux d'intérêt nul? Nous ne savons pas exactement si un taux nul équivalait en fait à un taux. Pour en revenir à ce dont nous parlions précédemment, où il s'agissait en fait d'une transaction privée entre deux particuliers, est-ce qu'un taux nul équivalerait alors effectivement à un taux? Je crois que le taux pourrait être nul, mais il ne semble pas y avoir de précisions sur ce point.

**Le sénateur Laird:** Le problème se pose aussi dans la Loi de l'impôt sur le revenu, monsieur le président, puisqu'il est aussi question de cotisation nulle.



[Text]

**The Chairman:** That is right.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I should like to put a question on the matter of interest on judgment debts. Does that mean that if you make a loan at 11 per cent, for example, and that is obviously not considered illegal by this act, and you obtain a judgment, the judgment will determine that the interest will be only the prime rate, which could be 9 per cent or less? Do you draw that inference from clause 22 and clause 23?

**Mr. Tilley:** If you are suing on the basis that it is an unwarranted rate, then I think under this act the rate can be set aside and the prime rate can be imposed. Mr. Panet might correct me here, but I believe on a judgment debt the court can impose a rate which could be the prime rate from the date of the action.

**Mr. Panet:** Well, in Ontario the Judicature Act allows for interest to be charged on a judgment where it is provided by law, and I believe the Interest Act then governs, and it provides presently, I believe, an interest rate of 5 per cent. I may be wrong in that rate.

**Senator Flynn:** But would you say that a judgment debt here refers only to the case where the rate has been found to be contrary to the act? It seems to me that a judgment debt would apply to any claim that you made.

**The Chairman:** It would cover the case where the borrower failed to keep up his payments. If you sued him, the judge might give you judgment from the date of judgment or he might have the date start at some period later. That is what it says in the bill.

**Senator Flynn:** My point is this: If I have a mortgage at 12 per cent or 14 per cent, which would be entirely legal, and it is necessary for me to sue on that and I get a judgment, I understand from these clauses that the judgment would provide for an interest lower than the one agreed to in the deed, and I wonder if that is in fact the consequence of these clauses.

**The Chairman:** The Interest Act, of course, will be repealed under this bill, so that that disappears.

**Senator Flynn:** I realize.

**The Chairman:** You either have what the stipulation is as to rate or you have a prime rate.

**Senator Flynn:** I am simply asking if clauses 22 and 23 would have the effect of reducing the rate.

**The Chairman:** I am afraid of that interpretation. There is a possibility that could happen.

**Senator Flynn:** Clause 23(1) reads:

23. (1) Where a judgment, decree, rule or order of any court that gave rise to a judgment debt was rendered or made before the coming into force of this Act, beginning on the day on which this Act comes into force, the rate of interest on the judgment debt is the prime rate on that day.

[Traduction]

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, j'aimerais soulever une question au sujet de l'intérêt sur les créances judiciaires. Supposons que vous empruntez de l'argent à 11% par exemple, ce qui n'est évidemment pas considéré illégal d'après cette mesure, et que vous entamiez une procédure par la suite, le tribunal pourrait-il décider que l'intérêt doit être au taux préférentiel, soit 9% ou moins. Est-ce que les articles 22 et 23 peuvent entraîner ce genre de conséquences?

**M. Tilley:** Si vous engagez des poursuites parce que le taux est injustifié, je pense que cette mesure législative permet de s'en écarter pour imposer le taux préférentiel. M. Panet pourrait me corriger, mais je crois que dans le cas d'une créance judiciaire, le tribunal peut imposer le taux préférentiel applicable à compter de la date où la poursuite a été engagée.

**M. Panet:** La *Judicature Act* de l'Ontario permet d'appliquer à une créance judiciaire l'intérêt prévu légalement, et je crois que la Loi sur l'intérêt, qui joue alors, prévoit actuellement un taux d'intérêt de 5% me semble-t-il, mais je peux me tromper.

**Le sénateur Flynn:** Mais diriez-vous qu'une créance judiciaire ne s'applique que s'il s'avère que le taux ne respecte pas celui que fixe la loi? J'aurais cru qu'une créance judiciaire s'appliquerait à toutes les requêtes en cas de dettes.

**Le président:** La créance judiciaire s'applique lorsque l'emprunteur ne respecte pas ses engagements. Lorsque le prêteur engage des poursuites contre lui, le tribunal peut prononcer un jugement en faveur de ce dernier à partir de la date de la procédure ou un peu plus tard. C'est ce que stipule le bill.

**Le sénateur Flynn:** Permettez-moi de citer l'exemple suivant; vous avez une hypothèque à 12% ou 14%, ce qui serait tout à fait légal; supposez que je doive intenter un procès contre vous sur cette question; je comprends que d'après ces articles, le jugement ordonnerait un taux d'intérêt inférieur à celui dont nous avons convenu dans l'acte de garantie hypothécaire. Je me demande si ces articles risquent d'entraîner de telles conséquences.

**Le président:** Naturellement, conformément à ce bill, la Loi sur l'intérêt sera abrogée et cette éventualité ne se posera donc plus.

**Le sénateur Flynn:** Je comprends.

**Le président:** Il faudra conserver le taux stipulé ou alors appliquer le taux préférentiel.

**Le sénateur Flynn:** Je demande simplement si les articles 22 et 23 risqueraient de réduire le taux d'intérêt.

**Le président:** Je crains une telle interprétation, mais cette situation pourrait se présenter.

**Le sénateur Flynn:** Le paragraphe 23(1) stipule:

23. (1) Les créances judiciaires antérieures à la date d'entrée en vigueur de la présente loi portent intérêt au taux préférentiel applicable à compter de cette date.

[Text]

**Mr. Panet:** In subclause (2), senator, there is a provision that, unless the court orders otherwise, interest will accrue at the prime rate.

**Senator Flynn:** So there is a strong suggestion to the judge to reduce the interest to the prime rate.

**Mr. Panet:** I would agree with you, yes.

**Mr. Tilley:** It does seem to put it in reverse order: not that the rate agreed upon should continue but that unless the judge decides otherwise it will be put at the prime rate. Yes, I agree.

**The Chairman:** It is certainly confusing.

**Senator Cook:** If you are suing for a past due debt and there is a judgment, then the interest on the judgment may be only the prime rate, but that does not affect the original instrument.

**Senator Flynn:** But they do not say that here. If my interpretation is correct, there will also be a suggestion to any debtor to stop paying and he will be paying less after judgment than before.

**The Chairman:** Certainly, clause 23(2) does make it appear that such interpretation is possible.

**Senator Flynn:** I am afraid of that and it does seem entirely illogical that you should pay lower interest after being sued than before.

**The Chairman:** There does not seem to be any correlation to using the prime rate where the parties have agreed to a different rate.

**Senator Flynn:** That is right, unless the rate is illegal.

**Senator Cook:** Unless the rate is set aside.

**The Chairman:** If they wish to use the prime rate in certain circumstances, they should say, "not less than," because the prime rate belongs to a special class of borrowers.

**Senator Flynn:** Yes. Normally that is the rate you get when you borrow from the bank on a promissory note as a loan, whereas when you borrow on a mortgage you usually pay much more than the prime rate.

**The Chairman:** It looks as though they make too extensive an application of the prime rate. That is the way it strikes me.

**Senator Laird:** The problem is further compounded by what was discussed earlier, just before you arrived, Mr. Chairman, namely, just what is the prime rate under this act. We had quite a discussion on that.

**Senator Flynn:** It seems silly that we should freeze the rate at that moment.

**The Chairman:** It certainly looks as though we will have to give these provisions, like many other provisions in the bill, a good shaking.

**Senator Walker:** Was this bill drafted by the same people who drafted the Bankruptcy Act?

[Traduction]

**M. Panet:** Le paragraphe 2, sénateur, stipule qu'à moins d'une directive contraire du tribunal, l'intérêt s'accroîtra au taux préférentiel.

**Le sénateur Flynn:** On suggère donc fortement au juge de réduire l'intérêt au taux préférentiel.

**M. Panet:** Je serais d'accord avec vous, oui.

**M. Tilley:** Il semble que ce soit dans l'ordre inverse: non pas que le taux convenu devrait continuer, mais qu'à moins que le juge n'en décide autrement, il sera fixé au taux préférentiel. Oui, je suis d'accord.

**Le président:** C'est vraiment à s'y perdre.

**Le sénateur Cook:** Si vous intétez une poursuite pour une dette en souffrance et qu'il y a un jugement, alors l'intérêt sur le jugement peut être seulement au taux préférentiel, mais cela n'influe pas sur l'effet original.

**Le sénateur Flynn:** Mais ce n'est pas ce qu'on dit ici. Si je ne m'abuse, on suggère également à tous débiteurs d'arrêter de payer, et il payera moins après qu'avant le jugement.

**Le président:** Il est vrai que le paragraphe 2 de l'article 23 rend possible une telle interprétation.

**Le sénateur Flynn:** J'ai bien peur que cela arrive, mais il semble tout à fait illogique qu'on doive payer un intérêt moindre après qu'avant d'avoir été poursuivi en justice.

**Le président:** Il ne semble pas y avoir de rapport avec l'utilisation du taux préférentiel, lorsque les parties ont convenu d'un taux différent.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact, à moins que le taux ne soit illégal.

**Le sénateur Cook:** A moins que le taux ne soit mis de côté.

**Le président:** Si on veut utiliser le taux préférentiel dans certains cas, on devrait dire «pas inférieur à», car le taux préférentiel appartient à une catégorie particulière d'emprunteur.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Normalement, c'est le taux qu'on obtient lorsqu'on emprunte de la banque sur billet à ordre d'emprunt, alors que lorsqu'on emprunte sur hypothèque, on paie habituellement beaucoup plus que le taux préférentiel.

**Le président:** Il semble que le taux préférentiel est appliqué trop souvent. C'est la façon dont je vois les choses.

**Le sénateur Laird:** Le problème est encore plus complexe; nous en avons parlé plus tôt, juste avant que vous n'arriviez, monsieur le président. C'est qu'il faudrait savoir ce qu'est le taux préférentiel en vertu de la présente loi. Nous avons eu une longue discussion à ce sujet.

**Le sénateur Flynn:** Il serait bête de geler le taux à l'heure actuelle.

**Le président:** Il semble certain que nous devons analyser en profondeur ces articles, comme de nombreux autres.

**Le sénateur Walker:** Ce projet de loi a-t-il été rédigé par les mêmes personnes qui ont rédigé la Loi sur la faillite?



[Text]

**The Chairman:** Yes.**Senator Walker:** I thought it was the same type of language.

**The Chairman:** I have told you before, but maybe I should interrupt the proceedings just to tell you what the present position is on the Bankruptcy Act. You remember they tabled a bill in the house in the last session and it did not go any further. But then we took it over and studied the subject matter and we heard many witnesses. We made 140 amendments. There was then a request from the department concerned for us to sit with them, our advisors and myself, so that they would be sure to get the wording that would reflect the amendments we said should be made. Our Internal Economy Committee approved our using our advisors and paying them. I suspect the reason the department concerned wanted to use our advisors was that we would not eat into their budget. In any event, our advisors and myself sat in with the departmental officials and dealt with these amendments. We have cleared in language 120 of the 140. With respect to the 20 that are left, on some of them we have yielded. You understand the procedure when you are proposing amendments: sometimes you propose amendments which you are prepared to yield on, but you do not tell them, and then, when the bargaining gets a little tough, you say, "Well, yes, I will give up that one."

**Senator Laird:** I would suggest the same procedure in the case of Bill C-16, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes, except that on the one we are talking about now I would think that in any event we would insist on the changes. It does not appear to make sense the way it is.

Is there anything further on this point, or should we proceed?

**Hon. Senators:** Proceed.**The Chairman:** Mr. Panet, what is next?

**Mr. Panet:** The next heading, Mr. Chairman, or the next area we thought we might deal with, consists of the provisions of the act dealing with depositors. This begins at clause 19 on page 21. The first point we have is a minor drafting point. Clause 19 says, "For the purposes of sections 21 and 22." That should read, we believe, "sections 20 and 21." Section 22 deals with interest on judgment debts. That is just a drafting point. It is for the purposes of sections 20 and 21 which are under the heading of "Depositors."

The next point we have is that the definition of deposit refers to an institution which accepts deposits in the usual course. We have difficulty in understanding the meaning of the word "institution." It is a corporation? Is it a person, a partnership, a trust? There is no definition in the act. It seems from a review of the sections that a distinction is drawn between a person and an institution. If that is the case, we

[Traduction]

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Walker:** J'avais l'impression que le style était le même.

**Le président:** Je vous l'ai dit plus tôt, mais peut-être devrais-je interrompre le débat pour vous faire part de la position actuelle relative à la Loi sur la faillite. Vous vous souviendrez qu'on avait déposé un projet de loi à la Chambre au cours de la dernière session et qu'il n'avait pas progressé au delà de ce stade. Mais nous l'avons repris, avons étudié la question et entendu de nombreux témoins. Nous avons apporté 140 amendements. Le ministère en cause nous a alors demandé de le rencontrer, c'est-à-dire nos conseillers et moi-même, pour qu'ils puissent rédiger un libellé qui reflèterait les amendements que nous avions recommandés. Notre comité d'économie interne a approuvé notre recours à nos conseillers et le fait de les avoir payés. J'ai l'impression que, si le ministère intéressé souhaitait que nous avions recours à nos propres conseillers, c'est qu'il savait que, de cette façon, il ne lui en coûterait rien. Quoi qu'il en soit, nos conseillers et moi-même avons rencontré les représentants du ministère pour discuter desdits amendements. Nous nous sommes entendus sur le texte de 120 des 140 amendements. Quant aux vingt amendements que nous avons laissé de côté, nous avons cédé sur certains d'entre eux. Vous savez comment cela se passe quand on propose des amendements: dans certains cas vous êtes prêts à céder, mais vous ne l'avouez pas, de sorte que, quand les négociations se corsent un peu trop, vous dites: «Bon, ça va, je cède sur ce point.»

**Le sénateur Laird:** Je suggère que l'on procède de la même manière dans le cas du bill C-16, monsieur le président.

**Le président:** Sauf que, dans le cas de l'amendement que nous étudions présentement, je crois que, de toute façon, nous devrions insister pour qu'on y apporte des modifications. Il ne semble pas très cohérent dans sa forme actuelle.

Y a-t-il autre chose à ce sujet, ou devrions-nous poursuivre?

**Des voix:** Poursuivons.**Le président:** M. Panet, qu'y a-t-il ensuite?

**M. Panet:** Le prochain chapitre, monsieur le président, ou le prochain sujet qu'à notre avis, nous pourrions traiter, a rapport aux dispositions relatives aux déposants. Il en est question à partir de l'article 19 à la page 21. Le premier point que nous voulons soulever est peu important; il s'agit d'une simple erreur dans le texte. L'article 19 dit: «Pour l'application des articles 21 à 22.» A notre avis, il faudrait lire: «des articles 20 et 21.» L'article 22 traite des intérêts sur les créances judiciaires. Ce n'est qu'une question de rédaction. Cet article traite de l'application des articles 20 et 21 faisant partie du chapitre intitulé «déposants».

Comme deuxième point, nous avons remarqué que, dans la version anglaise, à la définition du mot *deposit* il est fait mention d'une *institution* qui accepte des dépôts dans le cours normal des affaires. Nous avons de la difficulté à saisir la signification du mot «*institution*». S'agit-il d'une corporation? Est-ce une personne, une société, une maison de fiducie? Le bill ne définit pas ce terme. Après avoir parcouru les divers



[Text]

wonder whether the provisions of the depositors here could be avoided by perhaps having a natural person do it. Maybe there should be a definition of the word "institution" so that we would know what it actually means. Do you have any thoughts on that, Mr. Tilley?

**Mr. Tilley:** So far as the word "institution" is concerned, there must be a definition of it. Certainly, in talking to several interested parties who would fall under this act, they wondered if under various circumstances they would be an institution or otherwise. So it would seem to require a definition of what an institution is.

**Senator Flynn:** The translation is "établissements," which would suggest that it would be a regular operation of anyone lending money or receiving deposits. It does not refer to an institution or to a corporation. It means anyone carrying on business.

**Senator Desruisseaux:** Like a caisse.

**Senator Flynn:** Anyone carrying on business or receiving deposits.

**Mr. Tilley:** So there is not the same ambiguity as there is in the word "institution"?

**Senator Flynn:** Yes, there would also be ambiguity here, because we do not know how far they want to go with the word "établissements." It goes further than "institution," but whether it goes all the way would depend.

**The Chairman:** Supposing you said "a lending institution."

**Senator Flynn:** Yes. It would have to be a regular operation. It would exclude the occasional . . .

**Senator Beaubien:** Sharks.

**Senator Flynn:** Yes, all the sharks who are receiving deposits of any kind. I think we could put a question mark here, too, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Yes. Are you writing another question mark there, Mr. Panet?

**Mr. Panet:** Yes.

**The Chairman:** Good.

**Mr. Tilley:** The next item is clause 21(2). The effect of this is to require the crediting of interest on a daily basis. Our concern is whether it is workable, particularly in smaller institutions, and whether it is workable in larger institutions in the sense that many of the branches in the banking system would have, by the way in which their accounts are kept, all the attributes of a smaller institution looked at by itself. For these small individual units it would create an onerous situation in crediting interest to accounts and keep track of them on a daily basis.

[Traduction]

articles du projet de loi, il nous a semblé qu'on y faisait une distinction entre un particulier et une institution. Le cas échéant, nous nous demandons si ces dispositions du projet de loi relatives aux déposants ne pourraient pas être contournées, peut-être en agissant par l'entremise d'un particulier. Peut-être devrait-il y avoir une définition du mot «*institution*» afin que nous sachions précisément ce qu'il désigne. Auriez-vous d'autres remarques à ce sujet, monsieur Tilley?

**M. Tilley:** Il doit y avoir une définition du mot «*institution*». Il est bien certain que quand nous nous sommes entretenus avec diverses parties visées par ce projet de loi, nous avons constaté qu'elles se demandaient si, dans certaines circonstances, elles seraient considérées comme des *institutions* ou autrement. C'est pourquoi il serait à propos, semble-t-il, de définir ce qu'est une *institution*.

**Le sénateur Flynn:** Dans la version française, on utilise le mot «*établissements*», qui semble faire référence aux opérations habituelles de toute personne qui prête de l'argent ou accepte des dépôts. Le terme ne désigne pas une institution ou une corporation. Il désigne toute personne faisant des affaires.

**Le sénateur Desruisseaux:** Comme une caisse.

**Le sénateur Flynn:** Toute personne faisant des affaires ou recevant des dépôts.

**M. Tilley:** Ce terme n'est donc pas ambigu comme le mot anglais «*institution*»?

**Le sénateur Flynn:** En fait, l'ambiguïté subsiste, car nous ne savons pas ce qu'englobe le mot «*établissements*». Il a un sens plus large que le mot anglais «*institution*», mais on ne saurait dire exactement ce qu'il désigne.

**Le président:** Supposons qu'on aurait dit «*a lending institution*», c'est-à-dire une institution de prêt.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Il s'agirait nécessairement d'un commerce normal. Cette expression exclurait les occasions . . .

**Le sénateur Beaubien:** Usuriers.

**Le sénateur Flynn:** Oui, les usuriers de tout acabit qui acceptent des dépôts de toute nature. Je crois que nous pourrions mettre un point d'interrogation ici aussi, monsieur le président.

**Le président:** Mettez-vous un autre point d'interrogation à cet endroit, monsieur Panet?

**M. Panet:** Oui.

**Le président:** Très bien.

**M. Tilley:** Passons maintenant au paragraphe 21(2). Ce paragraphe définit l'obligation de porter quotidiennement au crédit des comptes les intérêts courus. Nous nous demandons si une telle mesure est réalisable dans les petits établissements et si elle est même exécutable, dans les établissements importants étant donné que bon nombre des succursales du réseau bancaire des grandes institutions possèdent tous les attributs des petits établissements, à en juger par la façon dont ils tiennent leurs comptes. Cette obligation de porter quotidiennement au crédit de leurs clients les intérêts courus représenterait un

[Text]

**Senator Flynn:** It would be difficult for any institution. Costly, anyway.

**Mr. Tilley:** It would certainly be costly, yes.

**The Chairman:** Senator Flynn, if you look at subclause (2), perhaps "lending institutions" is not the right description in the definition of "deposits", because in subclause (2) there is a category:

Each institution that accepts deposits.

You look at the clause to see if there is any indication of a definition you might glean, and it would appear that an institution that accepts deposits is not necessarily a lending institution. At least, I would not think so.

**Senator Flynn:** There is a possibility of excluding some institutions. It is not comprised in those exempted in the application of the present paragraph. Almost all the way through there is quite a difference between the French and English texts; it may be not substantial, but it could lead to difficulty of interpretation.

**The Chairman:** Have any members of the committee any ideas on that? I have changed my mind a bit on qualifying "institution" by the word "lending," because I am not sure that is what they intend to cover here.

**Mr. Panet:** I could give another example that is closer to my own heart. We wondered whether these clauses apply to the trusts accounts of law firms. A law firm, particularly one doing real estate, accepts deposits in the usual course and puts the money into its trust account and credits the account of its client. The question is whether a law firm is in fact an institution and so would be required to credit interest on perhaps a daily basis. I think the problem arises with the definition of "institution". It seems that the trust account of a law firm is perhaps covered under this.

**Senator Laird:** Does that interest, in any event in Ontario, not go into the fund to pay off the victims of crooked lawyers?

**Senator Hays:** Have you made any study of the \$1,000 means on daily basis per year compared with the way we do it now?

**The Chairman:** I think the Bankers' Association has. They have indicated that they want to appear and make representations on this bill, so we will certainly get their calculations. The caisses populaires and credit unions have indicated they want to appear.

**Senator Cook:** If it is credited from day to day is it compound interest?

[Traduction]

lourd fardeau pour les petits établissements, car il les obligerait à calculer les intérêts au jour le jour.

**Le sénateur Flynn:** Ce système poserait des difficultés à tout établissement. Il serait très coûteux, de toute façon.

**M. Tilley:** Il serait certainement très coûteux, en effet.

**Le président:** Sénateur Flynn, si vous vous reportez au paragraphe (2), peut-être découvrirez-vous que les «établissements de crédit» ne reçoivent pas de «dépôts» aux termes du paragraphe (2), qui délimite une catégorie précise d'établissements:

«Each institution that accepts deposits» (Toute institution qui reçoit des dépôts.)

Si l'on examine l'article pour y déceler une définition précise, il semblerait qu'un établissement qui reçoit des dépôts ne soit pas nécessairement un établissement de crédit. Du moins, je ne le croirais pas.

**Le sénateur Flynn:** Peut-être a-t-on voulu exclure certains établissements. Les institutions de crédit ne sont pas incluses dans les exceptions décrites dans ce paragraphe. Dans presque tout le texte, les versions française et anglaise diffèrent passablement; peut-être ces différences ne sont-elles pas très importantes, mais elles pourraient entraîner des difficultés d'interprétation.

**Le président:** Y a-t-il quelqu'un parmi les membres du comité qui pourrait nous éclairer? Mon opinion a un peu changé à propos de la justification d'y inclure les établissements de crédit, car je ne suis pas certain qu'on voulait le faire.

**M. Panet:** Je pourrais vous citer un autre exemple que je connais mieux. Nous nous demandions si ces articles s'appliquent aux comptes en fidéicommis des cabinets juridiques. Ces derniers, notamment ceux qui s'occupent d'immeuble, reçoivent normalement des montants d'argent qu'ils déposent dans un compte en fidéicommis et qu'ils portent au crédit de leurs clients. Il faudrait se demander si un cabinet juridique est effectivement un établissement, aux termes de cet article, qui serait conséquemment tenu de porter quotidiennement au crédit de son client l'intérêt couru. Je crois que le problème porte sur la définition du terme «établissement». Il me semble que le compte placé en fidéicommis dans un cabinet juridique devrait peut-être être visé par cet article.

**Le sénateur Laird:** En Ontario, cet intérêt n'irait-il pas éventuellement grossir le fonds des victimes des avocats malhonnêtes?

**Le sénateur Hays:** Avez-vous examiné ce que représenterait chaque année le calcul quotidien des intérêts sur un dépôt de \$1,000, en comparaison avec la façon dont nous procédons actuellement?

**Le président:** Je crois que l'Association des banquiers l'a fait. Elle a manifesté son intention de témoigner devant le Comité et de nous faire part de ses recommandations à propos de ce bill. Nous pourrions alors sûrement prendre connaissance de ces calculs. Les caisses populaires et les coopératives de crédit ont également manifesté leur intention de comparaître.

**Le sénateur Cook:** Si les intérêts sont portés au crédit du client chaque jour, peut-on parler d'intérêt composé?



[Text]

**Senator Beaubien:** It could not be anything else.

**The Chairman:** I would think so. I think under the bill interest is calculated on a particular day, and then that is added to the sum total.

**Senator Cook:** I thought the provision was intended to avoid situations where interest was calculated only, say, quarterly, and where money was on deposit for, say, two months and drawn it out after two months there would be no interest at all. I thought that was the evil the provision was trying to avoid. If in avoiding it interest is to be compounded on a daily basis . . .

**Senator Flynn:** They will pay a lower rate of interest.

**The Chairman:** If that is what it means, then Senator Hays has an answer to his question. If under the bill it is intended that when the daily balance is calculated it is compounded and for the next day there is a larger amount on which the calculation is made because of the interest, certainly the net result would be that a lot more interest would be earned that the parties originally agreed to.

**Senator Hays:** What would be the cost to calculate it on a daily basis per year?

**The Chairman:** You are supposed to determine all the costs, then add them as the sum total of the costs and calculate on that basis what the overall rate is. I think it would possibly produce a higher rate. It looks to me as though we will have to use your question mark again.

**Senator Walker:** There would be a peculiar situation if every law firm is to be considered an institution, and you give to these two-by-four outfits, with a couple of lawyers in them, the duty of compounding the interest every day when there has been a change in the amount.

**The Chairman:** They might spend a whole day doing it.

**Senator Walker:** They would not be able to do it.

**Senator Flynn:** Even if a legal firm is not an institution, normally it deposits the amounts received in trust in a trust account in a bank, and the bank would pay interest on that at a certain rate. Senator Laird said that in Ontario the interest is used to compensate the victims of malpractice. In Quebec it is used by the bar for legal research; a bylaw has just come into force in Quebec dealing with that. I do not know how this situation would be affected by this bill.

**Mr. Tilley:** Perhaps another illustration of the same type of thing would be a real estate transaction where an offer is made and a deposit is then made against the offer, the offer is outstanding for 45 days before the transaction is settled. There would conceivably be a sum of money on deposit with a trust or real estate company in their trust account, against which there should be a crediting of interest, if this clause is read as I understand it.

**Senator Cook:** Does it apply to overpaid instalments on income tax?

**The Chairman:** I would think so; that is income to the person whose money is held on deposit. The law firm cannot

[Traduction]

**Le sénateur Beaubien:** Ce ne pourrait être autre chose.

**Le président:** Je le croirais. À mon avis, ce bill propose que l'intérêt soit calculé à une date donnée et qu'il soit alors ajouté au montant total en dépôt.

**Le sénateur Cook:** Je croyais qu'on avait prévu cette disposition afin d'éviter les cas où l'intérêt n'était calculé, disons, que tous les trois mois et où l'argent était déposé, disons, pendant deux mois; si l'argent était retiré après ce délai, on ne créditerait aucun intérêt. Je croyais qu'il s'agissait là de l'écueil que voulait éviter la disposition. Si en évitant cet écueil l'intérêt doit être versé au crédit tous les jours . . .

**Le sénateur Flynn:** Ils paient un taux d'intérêt plus faible.

**Le président:** Si c'est ce que cela veut dire, le sénateur Hays a une réponse à cette question. Les parties toucheraient un intérêt plus élevé que prévu si le bill stipulait qu'on doit verser l'intérêt au crédit au moment de son calcul et que le lendemain, en raison de l'intérêt, on se fonde sur un montant plus important pour le calcul.

**Le sénateur Hays:** Combien cela coûterait-il annuellement si l'on faisait le calcul tous les jours?

**Le président:** Vous devez déterminer tous les coûts, puis les ajouter au total global des coûts et calculer à partir de ce chiffre le taux global. Je pense qu'on pourrait ainsi obtenir un taux plus élevé. J'ai bien l'impression qu'il faut de nouveau inscrire un point d'interrogation.

**Le sénateur Walker:** On se trouverait devant un cas bien particulier si tous les cabinets d'avocats étaient considérés comme des établissements, si vous leur donniez des locaux de 2 sur 4, avec 1 ou 2 avocats, et leur demandiez de verser chaque jour l'intérêt au crédit lorsque le montant est modifié.

**Le président:** Ils pourraient y consacrer beaucoup de temps.

**Le sénateur Walker:** Ils ne pourraient pas le faire.

**Le sénateur Flynn:** Même si un cabinet d'avocats n'est pas un établissement, il dépose habituellement les montants reçus en fiducie dans un compte de fidéicommiss d'une banque; la banque verserait un certain intérêt sur ce montant. Le sénateur Laird déclarait qu'en Ontario l'intérêt sert à compenser les victimes de malversation. Au Québec le Barreau s'en sert pour la recherche dans le domaine juridique; on vient tout juste de voter, au Québec, une loi à ce sujet. Je ne vois pas comment ce projet de loi changerait la situation.

**M. Tilley:** Je peux peut-être donner comme autre exemple une transaction immobilière comportant une offre pour laquelle un dépôt est effectué; l'offre est en suspens pendant quarante-cinq jours avant que la transaction ne soit conclue. Il est alors concevable qu'un montant soit déposé dans un compte fiduciaire auprès d'une société de fiducie ou d'une société immobilière et que des crédits soient portés à ce compte, si je comprends bien cet article.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que cela s'applique aux paiements excédentaires d'impôts sur le revenu?

**Le président:** Je pense que oui; c'est-à-dire un revenu de la personne dont l'argent est gardé en dépôt. Le cabinet juridique



[Text]

take it. It is rather like having a balloon; you push it in one place and it comes out in another. When you look at these clauses, you probe in one place and something else turns up. That is another question mark, I guess. We may end up as we did with the Investment Companies Act, when we wrote a new bill.

**Senator Laird:** I was just going to ask you, Mr. Chairman, if we had in Mr. Panet a good draftsman.

**The Chairman:** We will soon find out if we decide to do that.

**Senator Hays:** It will depend on how much interest he is going to charge.

**The Chairman:** We might invite some of the witnesses, such as the Bankers' Association, to do it. We could say, "You don't like this bill. Very well, you go ahead and put it in the kind of shape that would make you like it and we will look at it."

**Senator Flynn:** That would save money.

**Senator Walker:** That would be a "beauty", if you asked them to write the bill they would like. It would be quite a tall order.

**Senator Cook:** They would reverse the interest charges.

**The Chairman:** They either stop talking or come up with some ideas.

**Senator Laird:** It would make the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration happy if you could foist that job on them.

**The Chairman:** I have to confess that I was not thinking in those terms. I thought you would look after the Internal Economy Committee.

What is the next thing, Mr. Panet?

**Mr. Panet:** That completes our comments on the clause relating to depositors.

The next area we thought we might explore is that of the search and seizure provisions. They are contained in clause 28. Our first comment is on subclause (4). This is really the practice that has been adopted of incorporating sections of another act by reference. In subclause (4) a number of sections of the Income Tax Act have been brought into this bill merely by reference. In simple terms, we wonder whether there should not be a code of search and seizure in this legislation.

**The Chairman:** One of the problems there is that when we dealt with the Anti-Inflation Bill it had a provision similar to this subclause (4). While we talked a little bit about that, we left it there and approved the bill. I agree that if we pass it over once it does not mean that we can mark time on the next occasion the same thing comes before us.

**Senator Cook:** We could say that anti-inflation was supposed to be a temporary matter.

[Traduction]

ne peut le prendre. C'est un peu comme lorsqu'on a un ballon, qu'on le pousse à un endroit et qu'il rebondit ailleurs. Lorsque vous étudiez ces articles, vous approfondissez une question et vous vous retrouvez ailleurs. Voilà un autre point d'interrogation. Nous devons peut-être agir comme nous l'avons fait dans le cas de la Loi sur les sociétés d'investissements, récrire le projet de loi.

**Le sénateur Laird:** J'allais vous demander, monsieur le président, si M. Panet était un bon rédacteur.

**Le président:** Nous le verrons bientôt si nous décidons de le faire.

**Le sénateur Hays:** Tout dépend de l'intérêt qu'il a l'intention de percevoir.

**Le président:** Nous pourrions inviter quelques-uns des témoins, par exemple les membres de l'Association des banquiers, à le faire. Nous pourrions leur dire: «vous n'aimez pas ce bill, très bien, alors mettez-vous-y, donnez-lui une tournure qui vous plaise, et ensuite nous l'étudierons.»

**Le sénateur Flynn:** Cela nous permettrait de faire des économies.

**Le sénateur Walker:** Quel beau coup vous feriez en leur demandant de rédiger le bill selon leurs désirs. Quel problème cela leur poserait!

**Le sénateur Cook:** Ils renverseraient les intérêts exigés.

**Le président:** Qu'ils se taisent, ou qu'ils nous présentent des idées.

**Le sénateur Laird:** Le comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration se réjouirait de vous voir leur refiler ce travail.

**Le président:** J'avoue ne pas y avoir pensé. Je croyais que vous vous occuperiez de ce comité.

Qu'avez-vous encore à dire, monsieur Panet?

**M. Panet:** Nous n'avons pas d'autres observations à faire sur la clause concernant les déposants.

Le prochain domaine que nous pensions examiner traite des dispositions de perquisition et de saisie, énoncées à l'article 28. Nous avons une première observation à faire au sujet du paragraphe (4). Nous avons là un exemple de la pratique, devenue courante, d'inclure dans une loi, par simple renvoi des articles d'une autre loi. Dans le paragraphe en question, en effet, on a introduit dans le bill plusieurs articles de la Loi de l'impôt sur le revenu par simple renvoi à cette loi. Bref, nous nous demandons si cette loi ne devrait pas inclure un code de perquisition et de saisie.

**Le président:** Cela peut présenter un problème. Lorsque nous avons étudié la Loi de lutte contre l'inflation, elle comportait une disposition ressemblant au paragraphe (4). Nous en avons discuté brièvement, l'avons laissée telle quelle et avons adopté le bill. Ce n'est pas parce que nous avons glissé par-dessus une disposition de ce genre une fois qu'il nous faut piétiner lorsque nous nous retrouvons dans la même situation.

**Le sénateur Cook:** Disons que la lutte contre l'inflation n'était censée être qu'une affaire temporaire.

[Text]

**Senator Flynn:** What do you mean "supposed"?

**The Chairman:** We will designate that as the Senator Cook explanation and justification. How does the committee feel about this? The search and seizure provisions are important.

**Senator Flynn:** We might suggest the government introduce a bill designed specifically to apply to all instances where they want to make searches and audits.

**The Chairman:** There is not much relationship between the Income Tax Act and this bill.

**Senator Flynn:** Except I think they always want to use the same apparatus for verification and prosecution.

**Senator Cook:** The least we would have to do is to examine the provisions of the Income Tax Act to see if they are applicable.

**Senator McIlraith:** Should it not be spelled out in this bill? We are dealing with Canadian residents who are in business, in place in Canada. Some of the search and seizure provisions deal with such things as narcotics and customs, when you are confronted with a foreigner coming in by airline and have to act very quickly, sometimes in a more arbitrary way than would ordinarily be acceptable. It seems to me that the proposed act should spell out exactly what is necessary to achieve its objectives.

**The Chairman:** The search and seizure provisions in the Income Tax Act are used to a great extent in connection with the question of whether a non-resident company has planted its foot in such a way in Canada as to be said to be carrying on business, and seizures are made for that purpose. This is an entirely different application of the search and seizure provisions. In addition, there is a provision in the Criminal Code under which one can obtain a search warrant issued by a justice of the peace. Some people are of the opinion that a justice of the peace is not sufficiently high ranking and often does not have the knowledge required to deal with such matters as search and seizure provisions and the issuance of search warrants in respect of such procedures.

My own feeling is that a code should be incorporated in the legislation.

**Senator McIlraith:** That is my feeling, too.

**The Chairman:** Given the fact that the Income Tax Act is amended with such regularity, we are faced with the question of keeping up to date on these procedures. This provision is only incorporated by reference. While we might approve of some amendments at a given time to the Income Tax Act, we would have to look at it again to determine whether we would want to exempt from such amendments this proposed act. We would avoid that if we incorporated a code right into this act.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Que voulez-vous dire par « censée être »?

**Le président:** Nous qualifierons cette remarque d'explication et de justification du sénateur Cook. Qu'en pense le Comité? Les dispositions de perquisition et de saisie sont importantes.

**Le sénateur Flynn:** Nous pourrions proposer au gouvernement de déposer un bill dont le champ particulier d'application concernerait tous les cas où il désire procéder à des perquisitions et à des vérifications.

**Le président:** La Loi de l'impôt sur le revenu n'a pas grand chose en commun avec ce bill.

**Le sénateur Flynn:** Sauf qu'ils veulent tous deux, me semble-t-il, se servir du même appareil aux fins de vérification et de poursuite.

**Le sénateur Cook:** Nous devrions au moins examiner les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu pour voir si elles sont applicables.

**Le sénateur McIlraith:** Cela ne devrait-il pas être explicité dans le bill? Nous traitons de résidents canadiens qui font des affaires, et sont installés au Canada. Certaines des dispositions de perquisition et de saisie traitent notamment de narcotics et de douanes, lorsque vous avez affaire à un étranger arrivant au pays en avion et que vous devez agir très vite, parfois d'une façon plus arbitraire qu'il ne serait normalement acceptable. Il me semble que l'on devrait indiquer de façon très claire dans le projet de loi tout ce qui est vraiment nécessaire pour atteindre les objectifs visés.

**Le président:** Les dispositions concernant la saisie et la perquisition que contient la Loi de l'impôt sur le revenu sont largement utilisées en rapport avec la procédure visant à déterminer si une société non résidente s'est implantée d'une façon telle au Canada que l'on peut considérer qu'elle y exerce un commerce, et c'est à cette fin que des saisies sont effectuées. Il s'agit là d'une application entièrement différente des dispositions concernant la saisie et la perquisition. Il existe de plus dans le code criminel une disposition en vertu de laquelle il est possible d'obtenir un mandat de perquisition émis par un juge de paix. Certaines personnes croient que le juge de paix n'occupe pas une place suffisamment élevée dans la hiérarchie et n'a souvent pas les connaissances nécessaires pour traiter de questions telles que les dispositions visant la perquisition et la saisie ainsi que la délivrance de mandats de perquisition relativement à de telles procédures.

Je crois personnellement que l'on devrait ajouter en quelque sorte un code à la loi.

**Le sénateur McIlraith:** C'est également ce que je pense.

**Le président:** Étant donné que la Loi de l'impôt sur le revenu est régulièrement modifiée, il nous faut constamment régler le problème de la mise à jour de ces procédures. Cette disposition n'est intégrée que par référence. Même si à certains moments nous serions enclins à approuver certaines modifications apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu, il nous faudrait examiner à nouveau le cas pour déterminer si nous voulons exempter la loi proposée de telles modifications. Nous



[Text]

**Mr. Panet:** Mr. Chairman, the problem is further complicated by the fact that the provisions of the Income Tax Act, which are incorporated by reference themselves, in certain cases refer to other provisions of the Income Tax Act, thereby raising the question of the effect if those other provisions are amended. In other words, would they continue in force in respect of Bill C-16? I have tried to find some law on this point, but without success. The result is that instead of being one step removed, it is two steps removed from this legislation.

**The Chairman:** Shall we attempt a revision of this provision?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** What is the next clause, Mr. Panet?

**Mr. Panet:** Clause 39(2)(b) also deals with incorporation by reference. Subclause (2) would create a series of offences, one of which is specified in subparagraph (b) as being a violation of subsection 231(10) of the Income Tax Act as it would apply to this legislation. Again, it is incorporation by reference, and we are wondering whether, if an offence is to be specified, it should be clearly set forth in the legislation rather than by reference.

**Senator Desruisseaux:** What is the offence under subsection 231(10) of the Income Tax Act?

**Mr. Panet:** Subsection 231(10) of the Income Tax Act creates an offence where an individual hinders, molests, or interferes with a person conducting a search or a seizure.

**The Chairman:** There would appear to be good reason for having a code which would apply to this bill directly rather than by trying to achieve it by reference. To achieve its objectives by reference would require reference to a multiplicity of sections of the Income Tax Act, and those sections in turn often refer to other sections of that act. I think we had better attempt a rewrite on the basis of establishing a code which would have direct applicability to the proposed legislation. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Proceed, Mr. Panet.

**Mr. Panet:** Next, I should like to deal with clause 30(2), which is on page 27 of the bill. It relates to search and seizure provisions and provides that the authorization by the minister to conduct an audit examination or search shall continue until it is revoked by the minister. The question we wish to raise is whether it would be wise to have an authorization with respect to search and seizure to continue indefinitely until it is revoked. We are wondering whether the authorization should not be limited—perhaps as to time—and expire automatically unless renewed by the minister, as opposed to the proposed provision.

[Traduction]

éviterions ce problème en intégrant immédiatement un code à la loi.

**M. Panet:** Monsieur le président, le problème se complique encore du fait que les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, qui sont elles-mêmes ajoutées par référence, se réfèrent dans certains cas à d'autres dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, ce qui nous amène à nous demander ce qui se produirait si les autres dispositions en question étaient modifiées. En d'autres termes, seraient-elles encore en vigueur en ce qui concerne le bill C-16? J'ai cherché vainement une loi qui porterait sur ce point. Il en résulte qu'au lieu d'une seule étape, nous nous retrouvons avec deux.

**Le président:** Devrions-nous réviser cette disposition?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Quel est l'article suivant, Monsieur Panet?

**M. Panet:** L'alinéa 39(2)b) comprend également une intégration par référence. Le libellé du paragraphe 2 aurait pour effet de créer une nouvelle série d'infractions et l'une d'entre elles est décrite à l'alinéa b) comme étant une infraction au paragraphe 231(10) de la Loi de l'impôt sur le revenu dans la mesure où il s'applique aux dispositions de cette loi. Il s'agit à nouveau d'une intégration par référence et nous nous demandons si, dans le cas où une infraction est mentionnée, il ne faudrait pas la décrire clairement dans la loi plutôt que d'y faire référence.

**Le sénateur Desruisseaux:** Quelle est l'infraction aux termes du paragraphe 231(10) de la loi de l'impôt sur le revenu?

**M. Panet:** Le paragraphe 231(10) de la loi de l'impôt sur le revenu stipule que nul ne doit entraver, rudoyer ou contrecarrer une personne qui effectue une perquisition ou une saisie.

**Le président:** Il semblerait qu'il y ait de bonnes raisons de posséder un code qui s'appliquerait directement à ce projet de loi plutôt que d'essayer de le réaliser par renvoi. Pour atteindre ses objectifs par renvoi, il serait nécessaire de se reporter à un grand nombre d'articles de la Loi de l'impôt sur le revenu et ces derniers se reportent souvent à leur tour à d'autres articles de la loi. Je crois qu'il serait préférable d'essayer de procéder à un remaniement en établissant un code qui s'appliquerait directement à la loi projetée. Sommes-nous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Continuez, monsieur Panet.

**M. Panet:** Je voudrais ensuite parler de l'article 30(2) qui se trouve à la page 27 du projet de loi. Il a trait aux dispositions relatives aux perquisitions et aux saisies et prévoit que l'autorisation donnée par le ministre d'avoir accès aux locaux du prêteur ou de procéder à une enquête doit demeurer valide jusqu'à ce que le ministre la révoque. La question que nous voulons soulever est de savoir s'il serait sage d'avoir une autorisation en matière d'enquête et de saisie qui demeurerait valable indéfiniment jusqu'à ce qu'elle soit annulée. Nous nous demandons si l'autorisation ne devrait pas être limitée, peut-être dans le temps, et qu'elle expire automatiquement à moins qu'elle ne soit renouvelée par le ministre, contrairement à la disposition projetée.



[Text]

Perhaps a number of people across the country could be authorized and those authorizations would continue unless they were actually terminated by the minister.

**The Chairman:** It might be that on examining documents which have been seized it is determined that there is further documentation which is required for the investigation, in which case they would want to go back and make an even more thorough search. That could be cured by establishing a time limit for the life of the search warrant.

The practice under the provisions of the Income Tax Act is that they simply go in from time to time. They feel they have a blanket authority. The question in respect of this bill is whether we should provide for a blanket authority. There is only one transaction involved, that being lending and borrowing in one form or another. It does not involve a multiplicity of transactions such as can be found under the Income Tax Act.

**Senator Cook:** One should not be allowed to transfer a warrant from one case to another. If it is a separate offence, it should require the issuance of a new warrant.

**Senator Flynn:** As I read clause 30(2), the minister may authorize the Inspector General of Banks to conduct an investigation in a certain area, and if he is not satisfied that he is proceeding with sufficient haste, he may revoke the authorization and direct the administrator under this bill, or a person within his office, to conduct the investigation. It deals simply with an authorization to conduct an investigation. There is no seizure involved.

**The Chairman:** The objection seems to be that this procedure is being incorporated by reference to a section of the Income Tax Act.

**Senator Flynn:** It is consequential, of course.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Flynn:** It refers to lenders who are subject to regulation or supervision by an officer, department or agency of the Government of Canada.

**Mr. Panet:** Our comment was in relation to subclause (2). Subclause (1) deals with a situation where the administrator wishes to audit the records of a company which is under the regulatory control of another agency. He cannot conduct such an examination himself. He must ask the regulatory control agency to conduct the examination.

Our concern was that the authorization by the minister under subclause (2) appears to be unlimited unless it is revoked.

**Senator Flynn:** Subclause (2) seems to have only one purpose, that being to authorize the minister to revoke the authorization and appoint someone within the office of the administrator to conduct the investigation.

**The Chairman:** We will keep that in mind.

**Mr. Panet:** Our final comment on the search and seizure provisions, Mr. Chairman, is with respect to clause 28(3),

[Traduction]

Peut-être qu'un certain nombre de personnes responsables du pays pourraient être autorisées et ces autorisations demeureraient valables à moins que le ministre ne les annule.

**Le président:** Il pourrait se produire qu'en examinant les documents qui ont été saisis on ait besoin de pièces supplémentaires pour l'enquête et, que dans ce cas, on désire revenir en arrière pour effectuer des recherches plus approfondies. On pourrait remédier à cette situation en fixant un délai de validité au mandat de perquisition.

En vertu de la pratique en vigueur, aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, les inspecteurs procèdent simplement à des visites de temps à autre. Ils pensent qu'ils sont en possession d'une autorisation générale. La question qui se pose relativement à ce projet de loi est de savoir si nous devons fournir une autorisation générale. Il n'y a qu'une transaction impliquée, à savoir de prêter et d'emprunter sous une forme ou une autre. Il n'y a pas une multiplicité de transactions telles qu'on pourrait en trouver dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Cook:** On ne devrait pas être autorisé à transférer un mandat d'une affaire à une autre. Une infraction distincte devrait nécessiter la délivrance d'un nouveau mandat.

**Le sénateur Flynn:** D'après le paragraphe 30(2), le ministre peut autoriser l'inspecteur général des banques à faire une enquête en un certain domaine et s'il estime que ce dernier n'agit pas assez rapidement, il peut annuler l'autorisation et ordonner au Directeur, en vertu de ce bill, ou à un employé du bureau de ce dernier de faire l'enquête. Il s'agit simplement d'une autorisation à faire enquête. Il n'est pas question de saisie.

**Le président:** L'objection semble être que cette procédure est ajoutée au bill par suite d'un article de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Flynn:** Le paragraphe en découle, évidemment.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Cet article se rapporte aux prêteurs placés sous la direction ou la surveillance d'un fonctionnaire, ministère ou organisme du gouvernement du Canada.

**M. Panet:** Notre commentaire concernait le paragraphe (2). Le paragraphe (1) traite d'un cas où le directeur se propose de vérifier les dossiers d'une société relevant d'un autre organisme de surveillance investi du pouvoir de réglementation. Il ne peut faire un tel examen lui-même. Il doit demander à cet organisme de le faire.

Nous nous préoccupons du fait que cette autorisation du ministre, en vertu du paragraphe (2), semble illimitée à moins qu'elle ne soit annulée.

**Le sénateur Flynn:** Le paragraphe (2) semble n'avoir qu'un seul but: autoriser le ministre à annuler l'autorisation et à nommer quelqu'un du bureau du directeur pour faire les recherches.

**Le président:** Nous nous souviendrons de cela.

**M. Panet:** Notre commentaire final sur les dispositions de perquisition et de saisie, monsieur le président, concerne le

*[Text]*

which authorizes the seizure of documents. Subclause (3) appears to authorize the retention of those documents until they are produced in any proceedings related to the enforcement of the act. It seems that the use of those documents which are seized is not limited to a particular investigation. They can be held until they are used in any proceeding under the act, possibly against another lender.

**Senator Flynn:** The same problem exists under the Income Tax Act.

**The Chairman:** The provisions of the Income Tax Act, of course, provide for access by the people who own or control the documents in question and further provide that, at the expense of those people, copies may be obtained. I think this is another area that should be dealt with in the code that we incorporate into the bill.

**Senator Flynn:** Dealing with the fear expressed that these documents could be used against other lenders, that is presently the case under the Income Tax Act. If the authorities seize documents in Senator Cook's office in which they find evidence they can use against me, they would certainly be free to use it.

**Mr. Tilley:** In that regard, I believe the Bankruptcy Act provides for the seizure and retention of documents and access to such documents. Perhaps there should be some degree of consistency among the three acts.

**Senator Cook:** On the other hand, if the rules do not particularly apply to one of the acts in question, there is no sense in trying to achieve that consistency. Consistency in itself has no great virtue.

**The Chairman:** It may be that as a result of an investigation arising out of a complaint by one borrower against a given financial institution, it is found that that same institution is behaving in the same way in its transaction with many of its borrowers. The bill as presently drafted would allow the department to retain the documentation in question until the investigation is completed. Perhaps it is unreasonable to limit seizure to one transaction.

**Senator Cook:** Perhaps we should put the boot on the other foot by simply entitling the department to make copies rather than taking away all of the original books.

**The Chairman:** There are procedures under the Combines Investigation Act whereby the combines people go in and seize documents. They are obligated under the act to return those documents within a certain period of time, so they prepare photostats which they use, and the statute gives the same force and effect to those photostatic copies as if they were the original documents.

**Senator Flynn:** There is a case going on presently in Montreal, Mr. Chairman, in which they went to a law firm to seize documents under the legislation dealing with the commissioner of police, I think. The lawyers are contesting the seizure on the ground that the documents in question are confidential; but I think the solution would probably be to put a section in the act

*[Traduction]*

paragraphe 28(3) qui autorise la saisie de documents. Le paragraphe (3) semble autoriser la conservation de ces documents jusqu'à ce qu'ils soient déposés devant un tribunal judiciaire dans le cadre de l'application de la présente loi. Il me semble que l'utilisation de ces documents saisis ne soit pas limitée à une enquête en particulier. Les documents peuvent être retenus jusqu'à ce qu'ils soient utilisés dans toute poursuite entamée en vertu de la loi, et peut-être contre un autre prêteur.

**Le sénateur Flynn:** Le même problème existe dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu autorisent évidemment les personnes qui possèdent ou contrôlent les documents en question à y avoir accès et leurs permettent de plus d'en obtenir des copies à leurs frais. Il me semble qu'il s'agit là d'un autre domaine que devra couvrir le code que nous prévoyons dans le bill.

**Le sénateur Flynn:** En ce qui concerne la crainte que ces documents soient utilisés contre d'autres prêteurs, c'est actuellement le cas aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu. Si les autorités saisissent des documents dans le bureau du sénateur Cook, et y trouvent des preuves qu'ils peuvent utiliser contre moi, ils seront certainement libres de le faire.

**M. Tilley:** A cet égard, je pense que la Loi sur la faillite prévoit la saisie et la rétention des documents, et l'accès à de tels documents. Il devrait peut-être y avoir une certaine concordance entre les trois lois.

**Le sénateur Cook:** En revanche, si les règlements ne s'appliquent pas particulièrement à une des lois en question, il est inutile d'essayer d'obtenir cette concordance. En soi, elle n'a rien de si avantageux.

**Le président:** Il est possible qu'à la suite d'une enquête résultant d'une plainte formulée par un emprunteur contre un établissement financier, on découvre que ce même établissement se comporte de la même façon, dans ses transactions, envers nombre de ses emprunteurs. Le projet de loi actuel permettrait au ministère de retenir les documents en question jusqu'à ce que l'enquête soit terminée. Il est peut-être irrationnel de limiter la saisie à une seule transaction.

**Le sénateur Cook:** Nous devrions peut-être procéder autrement, en autorisant simplement le ministère à faire des copies des registres originaux au lieu de les saisir.

**Le président:** La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions prévoit des procédures pour la saisie de documents par les agents chargés des enquêtes sur les coalitions. Aux termes de la loi, ils sont tenus de rendre ces documents après un certain délai, ils en font donc des photocopies auxquelles la loi accorde la même importance et la même validité qu'aux originaux.

**Le sénateur Flynn:** Il y a actuellement, monsieur le président, une affaire en cours à Montréal, les enquêteurs se sont rendus à une étude d'avocats pour saisir des documents aux termes de la loi qui a trait au commissaire de police, je crois. Les avocats contestent la saisie prétextant que les documents en question sont confidentiels, mais à mon avis, la solution



[Text]

providing for the court to make an examination of the circumstances where there may be abuses by the government or an agency thereof. A judge could review whether it was reasonable to seize and keep such documents indefinitely.

**The Chairman:** Of course, what you are saying—and I like it—is that—and I am not being critical of justices of the peace or their ability—to get the intelligent approach that you need in such circumstances, maybe it should be a judge, and not a justice of the peace who would carry out this review.

**Senator Flynn:** Agreed.

**The Chairman:** In the income tax bill either a Superior Court judge of a County Court judge is specified. The department, after they got that provision, started out going to Federal Court judges; but they ran into a lot of difficulties there. I think perhaps the federal judges were a little too alert, and not so ready to make these orders. As a consequence you now find that the orders are mainly being made by County Court judges. Whether we should specify that they should go to the place where the best talent is available, which would be a Supreme Court judge, is something we have to think about.

**Senator Cook:** What about the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce?

**Senator Austin:** We will make Senator Cook the master of our chamber, and he can hear the applications.

**Senator Flynn:** It is only a question of avoiding abuses by the administration.

**The Chairman:** Yes. Well, we will have to think about all of this when we are drafting a code. Then you can have a look at it and see whether you like it or not.

**Senator Desruisseaux:** Mr. Chairman, before we go on, may I ask whether, in clause 28(3), the enumeration of types of documents—records, books of account, agreements, and so forth—would include computerized information? Everything gets on to computers now.

**The Chairman:** Well, if it were relevant, yes.

**Senator Flynn:** It would be included.

**The Chairman:** It is a question of an authorization by the administrator:

...to enter and search... any building, receptacle or place for records, books of account, agreements evidencing lending transactions, accounts, vouchers, letters, telegrams or other documents that may afford evidence as to the violation and to seize and take away any such records...

Do you mean that they must, in carrying out that search and seizure, look only for original documents?

**Senator Flynn:** It is a record, of course.

**Senator Desruisseaux:** I am just putting the question.

**Senator Flynn:** It is a record that could be seized, there is no doubt about it; in my mind, anyway.

[Traduction]

serait probablement d'insérer un article dans la loi pour que le tribunal examine les cas où le gouvernement ou un de ses organismes peuvent avoir commis des abus. Un juge pourrait étudier s'il était raisonnable de saisir et de garder de tels documents indéfiniment.

**Le président:** Bien entendu, vous voulez dire, et je suis d'accord, je ne critique pas les juges de paix ou leur compétence, que pour avoir l'attitude rationnelle qu'exigent les circonstances, il faudrait peut-être que ce soit un juge et non un juge de paix qui soit chargé de cet examen.

**Le sénateur Flynn:** D'accord.

**Le président:** Le projet de loi de l'impôt sur le revenu stipule qu'il s'agira soit d'un juge de la Cour supérieure ou d'un juge de tribunal de comté. Le ministère, après l'insertion de cette disposition, a commencé par s'adresser à des juges de la Cour fédérale, mais il s'est alors heurté à de nombreuses difficultés. Je pense que peut-être les juges fédéraux étaient un peu trop vigilants, et pas vraiment prêts à rendre ces ordonnances. C'est pourquoi, elles sont principalement émises par les juges des cours de comté. Reste à savoir si nous devrions préciser qu'ils devraient s'adresser à l'instance la mieux versée en la matière, c'est-à-dire un juge de la Cour suprême.

**Le sénateur Cook:** Qu'en est-il du Comité sénatorial des banques et du commerce?

**Le sénateur Austin:** Nous nommerons le sénateur Cook président de notre assemblée, et il peut entendre les demandes.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit simplement d'empêcher les abus de l'administration.

**Le président:** Oui. Il nous faudra penser à tout cela quand nous rédigeons un code. Vous pourrez l'examiner ensuite pour décider de ce qui nous convient ou non.

**Le sénateur Desruisseaux:** Monsieur le président, avant de poursuivre, puis-je demander si au paragraphe 3 de l'article 28, l'énumération des genres de documents (registres, livres de comptabilité, contrats, et autres pièces) inclurait les renseignements traités sur ordinateur? Tout est traité sur ordinateur maintenant.

**Le président:** Oui, s'ils étaient importants.

**Le sénateur Flynn:** Ils seraient inclus.

**Le président:** Cela dépend de l'autorisation accordée par le directeur:

... à visiter, de force au besoin, tout bâtiment, contenant ou lieu, à saisir tous les registres, livres de comptabilité, contrats, documents, comptes, lettres, télégrammes et autres pièces...

Cela signifie-t-il que ceux qui effectuent la fouille et la saisie ne doivent rechercher que des documents originaux?

**Le sénateur Flynn:** C'est un registre, bien sûr.

**Le sénateur Desruisseaux:** Je pose simplement la question.

**Le sénateur Flynn:** C'est un registre qui pourrait être saisi; de toute façon cela ne fait pas de doute dans mon esprit.



[Text]

**Senator Cook:** Yes. Otherwise the object of the search could be defeated by putting the information on a computer. That is obvious.

**Mr. Tilley:** In looking at the intent of the clause, it seems that it would pick up things like computer discs, if that is what you are thinking of, and information stored on them.

**Senator Flynn:** Oh yes. It is a record.

**Mr. Panet:** The next area that we raise for your consideration is really related to the search and seizure provisions, and this is the question of solicitor and client privilege. We raise the matter, really, only because there seems to be a distinction between these and the search and seizure provisions in the Income Tax Act. There is provision there for solicitor and client privilege. If a searcher goes to a law firm, and a lawyer claims privilege, the documents are sealed up and brought before a "county" court judge, I believe. We have looked at the search and seizure provisions in other federal legislation, and we have only found the solicitor and client privilege provided for in the Income Tax Act. In the Combines Act, the Foreign Investment Review Act and the Anti-Inflation Act, there is no such provision.

**The Chairman:** Well, of course, the solicitor and client privilege is one that the client must assert, and if the client asserts it, the lawyer must claim it.

**Senator Flynn:** I do not think you could, simply by depositing certain documents with a lawyer, prevent their seizure, because I do not think that that has any direct relationship with the solicitor and client privilege.

**Mr. Panet:** Our question related to the Income Tax Act, which makes provision for the solicitor and client privilege. The other acts do not. Under the Income Tax Act a County Court judge looks at the document and decides whether the claim for solicitor and client privilege has any foundation. If it does not, then they are produced to the searching party.

**Senator Flynn:** Because these documents belong to the client, and you seize them where they are.

**The Chairman:** But in the transactions that are likely to be challenged under this bill there is less likelihood of being anything that would qualify for solicitor and client privilege.

**Senator Flynn:** That is right.

**The Chairman:** Because the usual things that qualify are in situations where the client has requested a legal opinion . . .

**Senator Cook:** . . . and the carrying out of a transaction, and you do not want that given out.

**The Chairman:** Yes. Well, here the documents that would be seized would be evidence of transactions, and how the records were entered, and whether the records were in con-

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Oui. Autrement, la recherche serait compromise si les renseignements étaient traités sur ordinateur. C'est évident.

**M. Tilley:** Selon l'esprit de l'article, il semble que l'on saisisrait des choses comme des disques d'ordinateurs, si c'est à cela que vous pensez, et par le fait même les données qui y sont inscrites.

**Le sénateur Flynn:** Certainement, c'est un registre.

**M. Panet:** L'autre élément que nous vous soumettons a trait aux dispositions portant sur la recherche et la saisie: c'est la question du privilège de communications entre client et avocat. Nous ne le soulevons que parce qu'il semble y avoir une différence entre ces dispositions et celles de la Loi de l'impôt sur le revenu. Elle en contient une qui porte sur le privilège de communications entre client et avocat: si une personne chargée de faire des recherches s'adresse à un bureau d'avocat et que l'avocat invoque le privilège de communications, il me semble que les documents sont alors scellés et portés devant un juge de cour de comté. Nous avons étudié d'autres lois fédérales pour y trouver des dispositions portant sur la recherche et la saisie et n'avons trouvé que celle qui porte sur le privilège de communications entre client et avocat dans la Loi de l'impôt sur le revenu. La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi sur l'examen de l'investissement étranger et la Loi anti-inflation sont muettes sur cette question.

**Le président:** Le privilège de communications entre client et avocat doit être revendiqué par le client, et dans ce cas, l'avocat doit le faire valoir.

**Le sénateur Flynn:** Je ne crois pas que vous pourriez, en confiant certains documents à un avocat, en empêcher la saisie, car je ne pense pas que cela ait quelque chose à voir avec le privilège de communications entre client et avocat.

**M. Panet:** La question que nous avons posée se rapporte à la Loi de l'impôt sur le revenu qui prévoit le privilège de communications entre client et avocat. Les autres lois non. En vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu un juge de tribunal de comté peut examiner les documents et décider s'il y a lieu d'invoquer le privilège de communications entre client et avocat. Si ce n'est pas le cas les documents sont alors remis aux enquêteurs.

**Le sénateur Flynn:** Étant donné que ces documents appartiennent au client et que vous devez les sortir sur place.

**Le président:** Cependant en ce qui concerne certaines transactions qui seront certainement mises en cause par ce projet de loi, il n'y a que fort peu de cas où l'on pourra invoquer le privilège de communications entre client et avocat.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact.

**Le président:** Puisque que les seuls cas où l'on peut invoquer le privilège en question sont ceux où le client a sollicité un avis juridique . . .

**Le sénateur Cook:** . . . et que la transaction soit menée à bon terme sans vouloir que cette dernière soit divulguée.

**Le président:** Oui. Eh bien dans ce cas les documents qui seraient saisis constitueraient les preuves des transactions effectuées ainsi que la façon dont elles ont été enregistrées et

[Text]

formity with the requirements of the bill, and so on. I doubt if solicitor and client privilege could be justified in a bill of this kind.

**Senator Flynn:** Even if it is not mentioned, if there were any material that fell into this category, certainly you could appeal to the court.

**Senator Cook:** Unless there is a letter from the solicitor to his client advising him that the transaction is illegal. He would not like that to be seized.

**Senator Flynn:** This is the kind of document that could be excluded.

**Senator Cook:** Surely. A letter saying that it was legal would be to his benefit.

**The Chairman:** Well, we can think about it, and later we can see how seriously we think we should deal with it.

**Senator Cook:** Yes. It is a good point to note.

**Mr. Panet:** The next area that Mr. Tilley and I have explored is that of the evidenciary provisions in the bill. We have picked out several points that deal with the burden of proof.

The first one, which has been dealt with, partly, earlier this morning, relates to clause 32, which says that no statement made by a borrower that the lender has complied with the provisions of the act is admissible in evidence unless it is later confirmed by him through a procedure provided in section 32, and we wondered whether that imposed an undue hardship on the lender, in this case.

We wondered also whether it might affect the negotiability of instruments where you have a very simple transaction with a promissory note, and the promissory note is going to be negotiated. There does not seem to be any simple way of establishing, for the assignee, that the provisions of the act have been complied with by the lender.

**The Chairman:** Well, certainly, one thing it is intended to cover is the agreement and the terms of the transaction of borrowing, but if you have to sue for the debt you cannot use that to establish the nature and scope of the agreement. If the borrower has signed that, you cannot make use of it. I am wondering whether it even goes so far as to cover a note that the borrower signs, where you have to prove his signature on the note quite independently of his acknowledgment. I am just wondering whether it goes that far.

And why should it? Why should you put a wall around the borrower to protect him against any attempt to establish his agreement and his undertaking in connection with the borrowing? What is there in the transactions covered by this bill that entitles such care and protection? Lots of borrowers are sophisticated.

**Senator Flynn:** Yes; but I think what we have in mind here is a sort of admission, obtained by the borrower, that the lender has proceeded in accordance with the law. In other

[Traduction]

permettraient de savoir si elles l'ont été conformément aux exigences du projet de loi etc. Je ne suis pas tout à fait sûr que l'on puisse inclure le privilège invoqué dans un projet de loi de ce type.

**Le sénateur Flynn:** Même si on n'en fait pas état, s'il y avait des données qui tombaient dans cette catégorie on pourrait certainement interjeter appel auprès des tribunaux.

**Le sénateur Cook:** A moins qu'il existe une lettre de l'avocat à son client lui mentionnant expressément que cette transaction n'est pas légale. Il ne souhaiterait en effet pas que cette lettre soit saisie.

**Le sénateur Flynn:** C'est précisément le type de document qui pourrait être exclu d'une saisie.

**Le sénateur Cook:** Certainement. Une lettre stipulant le contraire jouerait en sa faveur.

**Le président:** Bien, nous pouvons y penser, et plus tard nous verrons dans quelle mesure il convient d'examiner cette question.

**Le sénateur Cook:** Oui. Il y a certainement lieu de le faire.

**M. Panet:** Monsieur Tilley et moi-même avons examiné dans le projet de loi, ce qui touche le domaine de la preuve. Nous avons choisi plusieurs points portant sur la façon de déterminer à qui incombe la preuve.

Le premier point que nous avons examiné en partie ce matin a trait à l'article 32 qui prévoit qu'aucune déclaration faite par l'emprunteur reconnaissant que le prêteur s'est conformé aux dispositions de la loi, sont inadmissibles en preuve à moins d'être confirmées par lui conformément aux dispositions visées à l'article 32, et nous nous demandons si, dans ce cas, le prêteur ne doit pas supporter une charge non seulement trop lourde mais peu justifiée.

Nous nous demandons également s'il n'y a pas risque de préjudice à la négociabilité de certains effets, dans le cas par exemple d'une transaction simple comme un billet à ordre sur le point d'être négocié. Il ne semble pas que l'assigné puisse facilement déterminer si le prêteur s'est conformé à la loi.

**Le président:** Eh bien, on escompte néanmoins viser l'accord et les conditions de l'emprunt, mais si vous devez engager des poursuites en cas de dette vous ne pouvez pas vous en prévaloir tant pour déterminer la nature que la portée de l'accord. Si l'emprunteur a signé ce document vous ne pouvez y recourir. Je me demande si cela couvre aussi l'attestation sur laquelle l'emprunteur aura mis sa signature et qu'il faudra certifier indépendamment du fait qu'il l'aura reconnue. Je me demande si le projet de loi va aussi loin.

Et pourquoi donc? Pourquoi protéger l'emprunteur contre toute tentative d'obtenir son accord et sa reconnaissance de dette? Qu'y a-t-il dans les accords que couvre ce projet de loi qui autorise cette protection? De nombreux emprunteurs sont malins.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais il s'agit ici d'une espèce de reconnaissance que l'emprunteur demande et qui stipule que le prêteur s'est bien conformé aux dispositions de la loi. En



[Text]

words, the lender should not get any statement of that kind in order to protect himself, because, you see, in any transaction, if you form the habit of having a kind of certificate whereby the borrower says that everything is legal and is satisfied that he has no recourse against the other party, you could defeat the purpose of the legislation.

**Mr. Tilley:** I think that is right, senator. I think we directed ourselves to that in discussion this morning, and previously, and recognize that there are two categories of borrowers, the sophisticated, and perhaps the unsophisticated. We discussed briefly attempts to try and segregate those two groups, and wondered whether it could be done by monetary amounts, or otherwise. We came to no conclusion, however. We certainly recognize that in the case of a lender requiring a borrower to sign something at the time of the loan, it is unlikely, particularly in the case of the unsophisticated group, that the borrower will pay much attention to what is in that particular document.

**Senator Flynn:** If he had no other way of getting the loan, especially.

**Mr. Tilley:** It may be that there is some other way of setting out a standard disclosure which, while not signed, is at least a standard disclosure to the borrower, which gives the lender more than he has now, in terms of the borrower's understanding of the transaction.

**The Chairman:** Well, you see, there are two situations. The first one I am thinking of is the one in which you get a certificate or a statement in writing that is made by the borrower, in which he acknowledges that the lender has complied with any or all of the provisions of this act, or the regulations. There the lender is simplifying, by getting an acknowledgment right in the beginning. Now, that is one of the things they are covering. They say that the only way you can make use of that is if you give the notice that is required here, and if, within a certain number of days, the borrower does not raise any objection; but the other thing that is covered deals with the particular lending transaction, or:

...with any or all of the provisions of any agreement evidencing a particular lending transaction shall not be received or used in evidence in any proceeding under this Act... unless the borrower purporting to have made the certificate or statement, having been given notice in a manner prescribed by the regulations of a proposal to use the certificate or statement in any such proceedings, within fifteen days thereafter signifies in writing that he approves...

Maybe the application of this section is not as broad as we think at first blush.

**Senator Flynn:** That is my feeling. It could have been drafted otherwise, there is no doubt.

**The Chairman:** I agree.

**Senator Flynn:** It is a very curious thing, Mr. Chairman, that in this bill quite often the French text is much shorter than the English text. It is usually the other way round.

[Traduction]

d'autres termes, le prêteur ne devrait pas demander ces écrits afin de se protéger car, dans tout accord, si vous demandez une attestation selon laquelle l'emprunteur déclare que tout est conforme à la loi et qu'il ne se retournera pas contre le prêteur, la loi n'a pas de raison d'être.

**M. Tilley:** Je pense que c'est exact, sénateur; notre discussion de ce matin a porté sur ce point et je reconnais qu'il existe deux catégories d'emprunteurs, les «malins» et les «candides». Nous avons essayé de séparer ces deux groupes et nous nous sommes demandés si on pouvait le faire en fonction de l'argent ou autrement. Nous ne sommes arrivés cependant à aucune conclusion. Si un prêteur demande à l'emprunteur de signer une attestation au moment du prêt, il est improbable, particulièrement s'il s'agit du groupe des «candides» que l'emprunteur fasse attention à ce qui figure dans le document.

**Le sénateur Flynn:** Surtout s'il ne peut pas obtenir de prêt autrement.

**M. Tilley:** Il y a peut-être un autre moyen de faire connaître tous les renseignements prévus par la loi qui, même si le document n'est pas signé, permettra à l'emprunteur d'en connaître les conditions.

**Le président:** Voyez-vous, deux cas peuvent se présenter. Le premier consiste à obtenir une attestation ou un écrit de l'emprunteur, dans lequel il reconnaît que le prêteur s'est conformé aux dispositions de la loi ou à ses règlements d'application. Dans ce cas, le prêteur simplifie la procédure quand il demande une reconnaissance de dette dès le début. La loi couvre cela. Mais vous ne pouvez l'utiliser que si vous envoyez l'avis réglementaire et si l'emprunteur ne soulève aucune objection après un certain nombre de jours; mais la loi couvre aussi le prêt:

...tout accord constatant un prêt est inadmissible en preuve dans les procédures relatives à la présente loi sans le consentement écrit de l'emprunteur dans les 15 jours de la réception de l'avis réglementaire.

L'application de cet article n'est peut-être pas aussi étendue que nous pourrions le croire à première vue.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que je crois. Il ne fait aucun doute qu'il aurait pu être rédigé différemment.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous.

**Le sénateur Flynn:** Il est très curieux de constater, Monsieur le président, que dans ce bill, la version française est souvent beaucoup plus courte que la version anglaise. C'est habituellement le contraire.



[Text]

**The Chairman:** I wonder what the situation would be if in the course of an action you were examining the borrower for discovery, and whether that would be usable or whether you could examine him for discovery, which is an ordinary procedure in courts of law. I am a little afraid of the use they may try to make of this. The whole question is whether there should be some words of limitation with respect to the protection with which we are surrounding the borrower. What about the lender? It may be tougher for him to prove his case.

**Senator Flynn:** I am not too sure about that, because, after all, you would have all the other evidence pertaining to the loan.

**The Chairman:** Yes, I can see that.

**Senator Flynn:** Because it is only an admission on the legality of all or part of the transaction.

**The Chairman:** By the lender?

**Senator Flynn:** By the borrower. It is only the admission by the borrower of the legality of part or the whole transaction that is not admissible.

**The Chairman:** No, it would be an admission by the borrower that the lender has complied.

**Senator Flynn:** That is right.

**The Chairman:** Maybe that is all right.

**Senator Flynn:** On the surface I think it is reasonable.

**The Chairman:** Because the borrower may not be in a position to appreciate what the requirements are.

**Senator Flynn:** That is right.

**The Chairman:** He is asked to sign something and he feels he needs the goodwill of the lender so he signs it.

**Senator Flynn:** Sure.

**The Chairman:** Maybe that part of it is all right.

**Mr. Tilley:** Do I understand you correctly, senator, that it is the legality and not directing itself to the rate which could otherwise be unwarranted, even though all the disclosure is there?

**Senator Flynn:** That is what the provision says.

**Mr. Tilley:** Yes.

**Senator Flynn:** Whereby he acknowledges that the lender has complied with any or all of the provisions of this act or the regulations. It would not be an admission that the lender has provided, say, 10 per cent or 11 per cent, or repayment at regular intervals or the other conditions of the loan. It is merely an admission as to the legality of the transaction.

**Mr. Panet:** One of our concerns related to the penalty for, for example, failing to disclose the terms or failing to give the borrower a copy of the agreement. The penalty is that there is no credit charge rate applicable. Where the lender then seeks to assign the promissory note, for example, to another person, we wondered if, then, the other person really has any way of

[Traduction]

**Le président:** Je me demande ce qui adviendrait si vous décidiez d'enquêter sur l'emprunteur, et s'il serait possible d'utiliser les données recueillies, ce qui est une procédure habituelle des tribunaux. Je m'inquiète un peu de l'usage qui serait fait de ces données. Toute la question consiste à déterminer si la protection dont nous entourons l'emprunteur devrait être limitée d'une certaine façon. Et qu'en est-il du prêteur? Il peut être plus difficile pour lui de faire valoir ses arguments.

**Le sénateur Flynn:** Je ne suis pas sûr de cela, parce qu'après tout, vous auriez toutes les autres preuves concernant le prêt.

**Le président:** Oui, je comprends.

**Le sénateur Flynn:** Parce qu'il s'agit en fait de faire admettre la légalité de la transaction, en tout ou en partie.

**Le président:** Par le prêteur?

**Le sénateur Flynn:** Par l'emprunteur. C'est seulement le fait que l'emprunteur admette la légalité de la transaction, en tout ou en partie, qui est inadmissible.

**Le président:** Non, l'emprunteur admettrait que le prêteur s'est conformé aux exigences prescrites.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact.

**Le président:** C'est peut-être bien.

**Le sénateur Flynn:** En surface, je dirais que c'est raisonnable.

**Le président:** Parce que l'emprunteur n'est peut-être pas en mesure d'évaluer les exigences.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact.

**Le président:** On lui demande de signer quelque chose, il sent qu'il a besoin de la bonne volonté du prêteur, donc il signe.

**Le sénateur Flynn:** C'est certain.

**Le président:** Cette partie-là est peut-être juste.

**M. Tilley:** Voulez-vous dire, sénateur, qu'on se préoccupe de la légalité, et non pas du fait qu'elle se rapporte aux taux qui autrement pourrait ne pas être garanti, même si c'est là que réside toute la question de la divulgation?

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que prévoit la disposition.

**M. Tilley:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Par laquelle il reconnaît que le prêteur a satisfait à une partie ou à l'ensemble des dispositions de cette Loi ou de ces règlements. Ce ne serait pas admettre que le prêteur a fourni, disons 10 ou 11 p. 100 du remboursement, à intervalles réguliers, ou encore qu'il s'est conformé à d'autres conditions du prêt. C'est simplement l'admission de la légalité de la transaction.

**M. Panet:** Nous nous préoccupons entre autres de la pénalité prévue lorsque par exemple le prêteur ne divulgue pas les termes de la transaction, ou ne remet pas à l'emprunteur un exemplaire de l'acte de prêt. La pénalité consiste en ce que l'emprunteur n'est alors pas tenu de payer les frais de crédit. Si, par exemple, le prêteur désire céder le billet à ordre à un

[Text]

determining whether the lender has complied with the act; because the assignee may seek to enforce the promissory note and be faced by the borrower saying, "I did not receive full disclosure; therefore, there is no credit charge rate applicable." Our concern was in that area.

**The Chairman:** If we take as an example a mortgage transaction where a third party is going to acquire the mortgage by assignment and he wants to get a statement from the person who was the original borrower that all the procedures have been taken . . .

**Senator Flynn:** That is not the way it should be done. The way it should be done is to say, "Well, if something has been done in fact, the admission of a fact is not an admission as to the legality." If you say, "I have received certain documents," I think that would be admissible. But if you have the borrower admit as to the legality or the sufficiency of the documents, that would not be admissible. So far as facts are concerned, you can get any admission. You can prove any document. If the borrower, for instance, gives you a receipt for the documents that are required, certainly that receipt can be produced as evidence, because it does not admit the legality. It admits only facts.

**Mr. Panet:** Is that not a statement in writing that purports to acknowledge that a lender has complied with any provision of this act?

**Senator Flynn:** That is not the way I would interpret it. I think it goes only to the legality and not to the facts which may prove the legality.

**The Chairman:** Then how would you classify the situation if a third party were acquiring a mortgage? He would not know what the state of the account was. He would not know how much principal was owing or how much interest.

**Senator Flynn:** That would not be an admission as to the legality.

**The Chairman:** No, it would not.

**Senator Flynn:** It would be an admission as to fact and it would be proper evidence.

**The Chairman:** The borrower, the original mortgagor, would not be obligated to make any such statement.

**Senator Flynn:** No, but . . .

**The Chairman:** Unless the document says that he will furnish these statements.

**Senator Flynn:** Yes, but the purchaser of the mortgage may request the borrower to state what he recognizes as being the amount due either in principal or in interest.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Flynn:** Such a document would not come under the terms of clause 32. It would be admissible as evidence.

**The Chairman:** I think you are right. Mr. Panet, have we reached pretty well the end of your list?

[Traduction]

autre, cet autre peut-il vraiment déterminer si le prêteur s'est conformé à la Loi, car le cessionnaire peut, quant il demande le remboursement du billet provisoire, faire face à un emprunteur qui lui dit: «Je n'ai pas reçu tout les renseignements; et les droits de crédit ne sont donc pas exigibles.» Nous pensions à des cas de ce genre.

**Le président:** Si nous prenons par exemple une transaction hypothécaire où une troisième partie désire faire l'acquisition de l'hypothèque par cession et veut obtenir de celui qui a fait l'emprunt une déclaration attestant que toutes les procédures ont été suivies . . .

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas ainsi qu'il faut agir. Il faudrait dire: «Si un acte a été commis, le reconnaître n'est pas en reconnaître la légalité.» Si vous dites: «J'ai reçue certains documents,» je pense que cela serait admissible. Mais si vous demandez à l'emprunteur d'admettre que les documents étaient de nature légale ou suffisants, cela ne serait pas admissible. Dans la mesure où il s'agit de faits, vous pouvez obtenir n'importe quelle reconnaissance. Il est possible de faire la preuve de tous documents. Si l'emprunteur, par exemple, vous donne un reçu pour les documents exigés, il est certain que ce reçu peut servir de preuve, car il ne constitue pas une reconnaissance de légalité. Il reconnaît seulement les faits.

**M. Panet:** N'est-ce pas une déclaration écrite qui a pour but de faire reconnaître qu'un prêteur s'est conformé à toutes les dispositions de cette loi?

**Le sénateur Flynn:** Je ne l'interprèterais pas de cette façon. Je pense que cette déclaration ne porte que sur la légalité et non pas sur les faits qui peuvent servir à démontrer la légalité.

**Le président:** Alors, comment régleriez-vous la situation si un tiers achète une hypothèque? Il ne saurait pas quel est l'état des comptes. Il ne saurait pas quelle partie du principal est encore due et combien d'intérêts.

**Le sénateur Flynn:** Ce ne serait pas une reconnaissance de légalité.

**Le président:** Non, en effet.

**Le sénateur Flynn:** Ce serait une reconnaissance du fait et une preuve valable.

**Le président:** L'emprunteur, celui qui a contracté l'hypothèque, ne serait pas dans l'obligation de faire une déclaration de ce genre.

**Le sénateur Flynn:** Non, mais . . .

**Le président:** A moins que le document ne stipule qu'il doive fournir ces attestations.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais celui qui achète l'hypothèque peut exiger de l'emprunteur qu'il déclare ce qu'il considère comme étant le montant dû, qu'il s'agisse du principal ou des intérêts.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Un document de ce genre ne serait pas visé par les dispositions de l'article 32. Il pourrait servir de preuve.

**Le président:** Je crois que vous avez raison. Monsieur Panet, arrivons-nous à la fin de votre liste?



[Text]

**Mr. Panet:** We have a number of other areas still to cover, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I think this would be an appropriate time to adjourn. It does not appear that we will have another meeting before the Christmas recess, which throws us into February, I would say. At that time we undoubtedly will have many people wanting to make statements or give evidence. The interval in time will give them the opportunity to prepare their briefs. Their representations to us up to the present moment have been, "Yes, we want to make representations, but it will take us a little time to prepare our briefs." We can immediately, or very quickly, let them know that we are ready to hear them and we can give them the approximate date and just say, "Now, if you want to be heard, get your representations together because we will be short on time."

We will not receive the new bank bill until well into the end of February, because I understand they are still drafting and redrafting many of the provisions as a result of the comments filed to the last statement put out by the department.

**Senator Flynn:** I think they will have to redraft this bill as well.

**The Chairman:** We will have some drafting to do on this bill ourselves.

On the points we have not discussed here, we can go ahead with our advisors together with the views of the Chairman and the Deputy Chairman. There is no reason why he should not work, too, you know.

**Senator Flynn:** There are reasons why he should!

**Senator Macnaughton:** He is not in the same class, though.

**The Chairman:** We will go ahead and prepare something, and possibly when we resume we will have something in draft form. I would be in favour of letting these people know that that is what we are doing. If they want to submit representations in advance so that we can look at them when we are thinking of the draft, then now is the acceptable time.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Panet:** Nous avons encore plusieurs points à aborder, monsieur le président.

**Le président:** Je crois qu'il serait temps de lever la séance. Il ne semble pas que nous tiendrons une autre réunion avant le congé de Noël, ce qui reporte la prochaine réunion au mois de février, je crois. Nul doute qu'à ce moment-là, nombre d'intéressés voudront faire des déclarations ou témoigner. Entre-temps ils pourront préparer leurs mémoires. Jusqu'à présent, ils ont manifesté l'intention de présenter des documents, mais ils souhaitent disposer d'un peu de temps pour les préparer. Nous pouvons tout de suite ou très prochainement leur laisser savoir que nous sommes prêts à recevoir leurs témoignages; nous pourrions leur fixer une date approximative et leur dire que s'ils veulent être entendus, ils feraient bien de réunir leurs documents parce que nous manquerons de temps.

Nous ne recevons pas le nouveau projet de loi sur les banques avant la fin de février parce que je crois qu'on en est encore à modifier un grand nombre de dispositions par suite de commentaires qu'a soulevés la dernière déclaration des représentants du ministère.

**Le sénateur Flynn:** Je crois qu'il faudra également reprendre le texte du présent projet de loi.

**Le président:** Nous aurons nous-même des amendements à y apporter.

Pour ce qui est des points dont nous n'avons pas discuté, nous pourrions consulter nos conseillers de même que le président et le président suppléant. Il n'y a pas de raison pour laquelle il ne devrait pas travailler, vous savez.

**Le sénateur Flynn:** Non, il a même des raisons de travailler!

**Le sénateur Macnaughton:** Il n'est pas dans la même situation que nous.

**Le président:** Nous allons prendre l'initiative de préparer le retour de vacances; peut-être disposerons-nous à ce moment-là d'un projet. Je proposerais que nous fassions connaître nos intentions à ces personnes. Si elles désirent soumettre des documents à l'avance pour que nous puissions les étudier pendant que nous préparons le projet, je crois que le moment est bien choisi.

Le Comité suspend ses travaux.









Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, December 15, 1976

Le mercredi 15 décembre 1976

Issue No. 9

Fascicule n° 9

**Fourth Proceedings on:**  
The White Paper on Canadian  
Banking Legislation

**Quatrième fascicule concernant:**  
Le Livre Blanc sur la  
législation bancaire canadienne

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa West</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 3, 1976:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the document entitled: “White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation, August, 1976”, tabled in the Senate on Thursday, 21st October, 1976, and the subject-matter of any bill arising therefrom, in advance of such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 3 novembre 1976:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le document intitulé: «Faits saillants du Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, août 1976», déposé au Sénat le jeudi 21 octobre 1976, et la teneur de tout bill ou toute autre question qui s'y rattachent avant qu'un tel bill ou question soient soumis au Sénat, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins dudit examen.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 15, 1976

(10)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Haig, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith and Walker. (14)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bélisle, Manning and McElman. (3)

*In attendance: The Following members of the advisory staff:* Mr. David W. Scott, Mr. John F. Lewis, Mr. C. Albert Poissant.

*Witnesses: The Canadian Bankers' Association:* Mr. R. C. Frazee, President (Executive Vice President and Chief General Manager, The Royal Bank of Canada); Mr. Jacques Douville, Member of the Executive Council (Executive Vice President and Chief General Manager, Bank Canadian National); and Mr. J. E. Morgan, Chairman, Bank Act Revision Committee.

The Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 15 DÉCEMBRE 1976

(10)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Haig, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith et Walker. (14)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bélisle, Manning et McElman. (3)

*Aussi présents: Les membres suivants du personnel consultatif:* M. David W. Scott, M. John F. Lewis, M. C. Albert Poissant.

*Témoins: De l'Association des banquiers canadiens:* M. R. C. Frazee, président du Conseil d'administration (vice-président exécutif et directeur général, Banque royale du Canada); M. Jacques Douville, membre du Conseil exécutif (vice-président exécutif et directeur général, Banque canadienne nationale); et M. J. E. Morgan, président du Bureau d'administration, Comité de révision de la Loi sur les banques.

Le Comité entreprend l'examen des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 15, 1976.

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the White Paper on Canadian Banking Legislation.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we have present representatives from the Canadian Bankers' Association: Mr. R. C. Frazee, President of the Association, and Executive Vice-President and Chief General Manager of the Royal Bank of Canada; Mr. Jacques Douville, Member of the Executive Council of the Association, and Executive Vice-President and Chief General Manager of the Banque Canadienne Nationale; and Mr. J. E. Morgan, Chairman of the Bank Act Revision Committee of the Canadian Bankers' Association.

Mr. Frazee will make the opening statement.

**Mr. R. C. Frazee, President, The Canadian Bankers' Association:** Mr. Chairman, honourable senators, I am grateful for the opportunity to appear before you in connection with your review of the white paper on the revision of the Bank Act. As your chairman has indicated, I have with me today Mr. Jacques Douville and Mr. Jim Morgan, who will be assisting me in answering questions. There are other bankers present as well, and among us we hope to be able to give you whatever information you require in answer to your questions.

You have received copies of our brief commenting on the white paper, and there are additional copies available for anyone who needs them. We have also distributed copies of the Canadian Bankers' Association Fact Book which contains consolidated information and statistics on the Canadian banking system which you may find of interest.

There has been so much said both before and after the appearance of the white paper that I do not think I should increase the verbiage any more than is absolutely necessary. However, I would like to make some comments about the near-banks and the Canadian payments system, since there appears to be considerable misunderstanding about the real intent expressed in the white paper.

The federal government white paper went to great lengths to reassure provincially-organized financial institutions on the question of overall regulation. One important step was the proposal to establish a Canadian Payments Association which all institutions wishing to offer payment facilities to their deposit customers could join as fully participating members.

The banks have accepted this proposal as a means of providing better competition between all deposit-taking institutions and acceding to the frequently expressed demands of the near-banks for direct access to the clearing system. We agree that it is in the public interest to broaden the competitive environment in this way, and we also feel that the proposal fully satisfies the demands of trust companies, caisses populaires and credit unions themselves. Since these institutions

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 15 décembre 1976

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, ce matin nous accueillons les représentants de l'Association des banquiers canadiens: M. R. C. Frazee, président de l'Association, vice-président exécutif et directeur général de la Banque royale du Canada; M. Jacques Douville, membre du conseil exécutif de l'Association, vice-président exécutif et directeur général de la Banque canadienne nationale, et M. J. E. Morgan, président du Comité de révision de la Loi sur les banques de l'Association des banquiers canadiens.

M. Frazee fera la déclaration préliminaire.

**M. R. C. Frazee, président de l'Association des banquiers canadiens:** Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis très heureux de comparaître devant vous au sujet de l'étude que vous menez sur le Livre blanc relatif à la révision de la Loi sur les banques. Comme l'a indiqué votre président, je suis accompagné de M. Jacques Douville et de M. Jim Morgan qui m'aideront à répondre à vos questions. D'autres banquiers sont également présents et nous espérons que nous pourrons vous donner tous les renseignements dont vous avez besoin.

Vous avez reçu des exemplaires de notre mémoire sur le Livre blanc et nous en avons des exemplaires supplémentaires si l'un d'entre vous en a besoin. Nous avons également distribué des exemplaires du Document général de l'Association des banquiers canadiens qui renferme des renseignements et des statistiques sur le système bancaire canadien. Il vous intéressera peut-être.

On a tellement parlé du Livre blanc avant et après sa parution que je ne voudrais pas ajouter au verbiage plus qu'il n'est absolument nécessaire. Cependant, je voudrais faire quelques commentaires sur les quasi-banques et le système canadien des paiements car il semble qu'on ait mal saisi l'intention réelle du Livre blanc.

Le gouvernement fédéral s'est donné-là bien du mal pour rassurer les établissements financiers provinciaux à propos des règlements bancaires. Le gouvernement propose de créer une Association canadienne des paiements à laquelle pourraient adhérer tous les établissements qui veulent offrir des facilités de paiement à leurs dépositaires.

Les banques ont accepté cette proposition car elles considèrent que la concurrence entre tous les établissements de dépôt ne sera que plus vive et que les quasi-banques pourront enfin participer directement, comme elles ne cessent de le demander, au système de compensation. Nous sommes d'accord pour dire que la concurrence plus vive qui s'ensuivra dans ce secteur est dans l'intérêt du public et nous pensons également que cette proposition satisfait pleinement les demandes des compagnies

[Text]

have thus recognized the authority of the federal government to sanction their presence in this area, we may conclude that they accept also its authority to establish reasonable standards of performance and solvency and equitable conditions of competition for all the system participants.

The Canadian Payments Association is an excellent vehicle for the above purposes, and, since its membership must by definition embrace institutions from every part of the country, we feel it must operate under federal auspices. Those who are concerned about federal encroachment into provincial jurisdictional areas should realize that the proposal is confined to federal regulation of the payments system, including the obligations of the members of that system, and not the regulation of institutions as such.

Consequently, in the case of institutions, including banks, for which the provision of payments facilities to customers is a most important part of the business, the only relevant issue is whether the proposal imposes undue burdens or proposes fair and reasonable obligations in the public interest. For those less committed to the efficient operation of a national payments system, it is a matter of choice for them to add these operations to the range of their services, in the knowledge that membership in the system carries with it some national obligations.

And now, Mr. Chairman, we are at your service and will try to respond to your questions in a way that will be helpful to you in your deliberations.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Frazee.

Senator Laird will open the questioning.

**Senator Laird:** Mr. Frazee, I noted with interest that the Chairman of the Bank of Commerce is quoted in this morning's *Globe and Mail* as taking a rather dim view of certain proposals in the white paper, such as the intrusion of foreign banks. I will not read what he is quoted as having said but, with that as a starting point, what is your feeling about the admission of foreign banks into Canada?

**Mr. Frazee:** I had the opportunity of reading the article which appeared in the *Globe and Mail* this morning. As we stated in our original brief, and in our subsequent brief filed after the tabling of the white paper, there is not unanimity amongst the banks on the question of the admission of foreign banks, in all its many aspects. There are three areas where there is unanimity, the first being that the Canadian banking system as such should remain under Canadian control; secondly, that foreign banking operations of any description in this country should come under federal control; and, thirdly, that with respect to anything in the proposed revision of the Bank Act which permits the introduction of foreign banks into Canada, reciprocity must be a key ingredient. There is unanimity amongst the banks in those three areas. When it comes to the details, some of the banks have more concerns than others about the relative size, the number of branches, and so forth. One of the things we have to remember on this issue is that foreign banks are already in Canada. This is not a hypothetical discussion we are having. Although they are not

[Traduction]

de fiducie, des caisses populaires et des caisses de crédit. Ces établissements ont accepté que ce soit le gouvernement fédéral qui sanctionne leur présence dans ce secteur et en conséquence, nous pouvons conclure qu'ils acceptent aussi qu'il établisse des normes raisonnables de rendement et de solvabilité ainsi que des conditions équitables de concurrence pour tous les participants.

L'Association canadienne des paiements est un excellent moyen d'atteindre ces buts et puisque ses membres devront, par définition, représenter des établissements du pays entier, nous estimons qu'elle doit être régie par le gouvernement fédéral. Ceux qui s'inquiètent de l'intervention fédérale dans des domaines de compétence provinciale devraient se rendre compte que la proposition ne concerne que les règlements fédéraux du système de paiements, notamment les obligations des membres envers ce système et non pas les règlements des établissements eux-mêmes.

Par conséquent, dans le cas des établissements, et notamment des banques, pour qui l'octroi de facilités de paiement aux clients revêt une importance particulière, il s'agit de savoir si la proposition leur impose des charges injustifiées ou au contraire leur propose des obligations justes et raisonnables dans l'intérêt public. Pour ceux que le bon fonctionnement d'un système national de paiements intéresse moins, il s'agit de choisir s'ils veulent ou non ajouter ces opérations bancaires à l'éventail de leurs services tout en sachant que la participation à ce système entraîne des obligations nationales.

maintenant, monsieur le président, nous sommes à votre disposition et nous essaierons de répondre à vos questions du mieux possible.

**Le président:** Merci, monsieur Frazee.

Le sénateur Laird ouvrira le débat.

**Le sénateur Laird:** Monsieur Frazee, j'ai noté avec intérêt que le président de la Banque du commerce avait déclaré dans le *Globe and Mail* de ce matin que certaines propositions du Livre blanc ne l'enchantaient guère, par exemple, l'intrusion des banques étrangères. Je ne lirai pas ce qu'il a dit mais nous allons prendre cette déclaration comme point de départ et je voudrais vous demander ce que vous pensez de l'admission des banques étrangères du Canada.

**M. Frazee:** J'ai lu l'article du *Globe and Mail* de ce matin. Comme nous l'avons fait remarquer dans notre premier mémoire, puis dans celui qui a suivi le dépôt du Livre blanc, les banques ne sont pas unanimes sur la question de l'admission des banques étrangères. Trois domaines font l'unanimité. Premièrement, le système bancaire canadien devrait rester sous contrôle canadien; deuxièmement, les opérations bancaires étrangères de toutes sortes effectuées dans ce pays devraient être placées sous contrôle fédéral et, troisièmement, la réciprocité devrait être de rigueur pour toutes les opérations que pourront effectuer les banques étrangères au Canada dans le cadre de la révision de la Loi sur les banques. Les banques sont unanimes sur ces trois points. Si on en vient aux détails, certaines banques s'inquiètent plus que d'autres sur la taille des banques étrangères, le nombre de leurs filiales et ainsi de suite. Nous devons avant tout nous souvenir que des banques étrangères sont déjà implantées au Canada. Cette disposition ne relève donc pas de l'hypothèse. Bien qu'elles ne portent pas le nom de banques—elles ne le peuvent pas puisqu'elles n'ont



[Text]

here under the names of banks—not being chartered under the Bank Act, they cannot call themselves banks—our research indicates that there are at least 60 foreign banks with interests of one description or another, largely financial, in Canada.

**Senator Laird:** What are called near-banks?

**Mr. Frazee:** Near-banks, yes. So, this should be the basic starting point as far as the Canadian Banker's Association sees it.

**The Chairman:** Are these federally incorporated or provincially incorporated institutions?

**Mr. Frazee:** Provincially incorporated.

**Senator Laird:** I believe that in the United Kingdom foreign banks are free to operate in precisely the same manner as U.K. banks. If it works in the United Kingdom, why would it not work in Canada?

**Mr. Frazee:** I think it would work in Canada.

**Senator Laird:** You are of the opinion that it would work if foreign banks operated on precisely the same basis as Canadian banks?

**Mr. Frazee:** Our original brief stated that a foreign bank, if it establishes a presence in Canada, should, we think, come under federal jurisdiction. The white paper, of course, narrows that definition considerably in that it states that if a foreign institution comes into this country and accepts deposits which are transferable by cheque and—and that is a key word—makes commercial loans, then it must incorporate a subsidiary and call itself a bank and operate under the full protection and privileges, but also the obligations, of the Bank Act. There are restrictions as to size and number of branch offices contained in the white paper. Some banks in the Canadian Bankers' Association feel that the restrictions on individual size are unnecessary. There is a further implication in the white paper that the total size of all foreign bank institutions must not exceed 15 per cent of the commercial loans in Canada, but it does not define what a commercial loan is. That is still a grey area.

**Senator Laird:** That raises a very general question on which I would appreciate your comment. What is wrong with the system as it presently operates under the existing Bank Act?

**Mr. Frazee:** I personally do not think there is very much wrong with it. I think it works quite well.

**Senator Laird:** That is what I thought.

**Mr. Frazee:** Nevertheless, in looking at the issue of foreign banks coming into Canada, Canadian banks generally have never been afraid of competition. We believe in the competitive society. We also have had relative success in international markets, which, we feel, is very important to Canada. If we are going to have a highly isolated and protectionist policy in

[Traduction]

pas été constituées aux termes de la Loi sur les banques—notre étude a révélé qu'il existe au moins 60 banques étrangères au Canada qui y ont des intérêts quelconques mais surtout financiers.

**Le sénateur Laird:** Qu'appelle-t-on des quasi-banques?

**M. Frazee:** Oui, des quasi-banques. Pour l'Association des banquiers canadiens, ce devrait être le point de départ.

**Le président:** Sont-elles constituées en corporation au niveau fédéral ou au niveau provincial?

**M. Frazee:** Au niveau provincial.

**Le sénateur Laird:** Je crois qu'au Royaume-Uni les banques étrangères ont les mêmes droits que les banques britanniques. Si tout marche bien au Royaume-Uni, pourquoi n'en serait-il pas de même au Canada?

**M. Frazee:** Je crois que cela marcherait au Canada.

**Le sénateur Laird:** Vous êtes d'avis que si les banques étrangères opéraient précisément sur la même base que les banques canadiennes, cela ne poserait pas de problèmes.

**M. Frazee:** Dans notre mémoire initial, nous indiquions qu'une banque étrangère établie au Canada devrait, à notre avis, relever de la juridiction fédérale. Le Livre blanc, bien sûr, limite considérablement cette définition du fait qu'il stipule que si une institution étrangère établie dans notre pays accepte des dépôts transférables au moyen de chèques, et c'est là le mot clé, accorde des prêts commerciaux, elle doit alors s'incorporer comme filiale, s'appeler elle-même une banque et opérer en bénéficiant de l'entière protection et des droits que lui confie la Loi sur les banques, et en étant tenue de satisfaire aux obligations découlent de cette loi. Le Livre blanc prévoit des restrictions quant au nombre et à l'importance des succursales. Selon certaines banques faisant partie de l'Association des banquiers canadiens, les restrictions portant sur l'importance de chaque banque sont superflues. Le Livre blanc prévoit en outre que, dans leur ensemble, les institutions bancaires étrangères établies au Canada ne doivent pas accorder plus de 15 p. 100 des prêts commerciaux consentis dans notre pays, mais on n'y définit pas ce qu'est un prêt commercial. Ce point demeure obscur.

**Le sénateur Laird:** Cela m'amène à soulever une question très générale sur laquelle j'aimerais vos commentaires. Qu'avons-nous à reprocher au système tel qu'il fonctionne présentement, conformément à la Loi sur les banques en vigueur actuellement?

**M. Frazee:** Personnellement, je ne crois pas qu'on ait grand-chose à lui reprocher. Je crois qu'il fonctionne remarquablement bien.

**Le sénateur Laird:** C'est ce que je pensais.

**M. Frazee:** Néanmoins, si l'on considère la question de la venue des banques étrangères au Canada, disons qu'en général les banques canadiennes n'ont jamais craint la concurrence. Nous croyons en une société de concurrence. D'ailleurs, nous avons obtenu des succès relatifs sur les marchés internationaux, ce qui, nous semble-t-il, est très important pour le



[Text]

Canada against foreign banking institutions, increasingly Canadian banks will find it difficult to operate abroad, and that is neither in the best interest of the country nor in the best interest of the banks. So there is a quid pro quo under this definition. We reject categorically the suggestion that Canadian banks are inefficient and are not competitive; that their price is too high, to the disadvantage of Canadians.

**Senator Laird:** I thought you would. Do you view with apprehension the suggested advent of the trust companies into the free chequing system?

**Mr. Frazee:** They are there now. The present clearing system works in such a way that each near-bank chooses, on its own behalf, a member of the clearing system which is a chartered bank to handle its cheques, so they already have chequable accounts. Over the years, of all the near-banks, the trust companies have suggested that they should have direct rather than indirect access to the clearing system, although I believe recently some of them have been having a slight change of mind on that; they are now in the view that the system does not work so badly after all.

**Senator Laird:** One of them admitted that, that is right. Incidentally, one of the proposed changes they are concerned with is the matter of the reserves required to be held by the Bank of Canada. I suppose they would be quite happy to come under the Bank Act, providing that proposal was amended in some satisfactory fashion.

**Mr. Frazee:** We would go along with that if reserves were lowered, or eliminated altogether, or interest paid on them. If a financial institution is a member of the payments system, either through a bank-operated clearing system or through a Canadian Payments Association, as has been suggested, we are of the view that we should all play by the same rules. In other words, if the banks are required to keep reserves, then all other members of this group should keep reserves. We would support the near-banks in their suggestion that the reserves requirement should be less onerous, as long as those requirements would apply equally to all members of the group.

**Senator Laird:** Do you presently get interest on your reserves held by the Bank of Canada?

**Mr. Frazee:** Not on our primary reserves; not on our cash reserves.

**Senator Laird:** Do you think interest should be payable on those reserves?

**Mr. Frazee:** Either there should be interest paid, or the reserves requirement should be substantially lowered. There might be some disagreement on that subject. I am not sure of the position that might be taken by the Governor of the Bank of Canada, but we are inclined to believe that it may be somewhat of a myth that the maintenance of reserves is

[Traduction]

Canada. Si nous devons adopter, au Canada, une politique à forte tendance isolationniste et protectionniste vis-à-vis des institutions bancaires étrangères, les banques canadiennes trouveraient de plus en plus difficile de fonctionner à l'étranger, et cela ne serait à l'avantage ni du pays, ni des banques canadiennes. Cette définition comporte donc une contrepartie. Nous rejetons catégoriquement l'argument selon lequel les banques canadiennes sont inefficaces et non concurrentielles; que leur prix est trop élevé, au désavantage des Canadiens.

**Le sénateur Laird:** Je m'attendais à cette réaction de votre part. Envisagez-vous avec appréhension l'entrée possible des sociétés de fiducie dans le système des comptes-chèques gratuits?

**M. Frazee:** Elles y sont déjà. Le système actuel de compensation fonctionne de telle sorte que chaque quasi-banque choisit d'elle-même, pour traiter ses chèques, l'une des banques à charte membres du réseau de compensation. Ainsi, elles ont déjà des comptes-chèques. Au cours des années, les sociétés de fiducie, de toutes les quasi-banques, ont manifesté le désir d'avoir accès directement, plutôt qu'indirectement, au réseau de compensation, bien que certaines d'entre elles aient récemment légèrement changé d'idée à ce sujet; elles se rendent maintenant compte qu'un fin de compte, le système ne fonctionne pas si mal.

**Le sénateur Laird:** L'une d'elles l'a admis, c'est exact. Incidemment, l'une des modifications proposées qui soulève leur inquiétude est la question des réserves exigées par la Banque du Canada. J'imagine qu'elles seraient très heureuses de relever de la Loi sur les banques, pourvu que cette disposition soit modifiée de façon qu'ils souhaitent.

**M. Frazee:** Nous serions d'accord, si les réserves étaient moindres ou tout simplement supprimées, ou qu'elles portent intérêts. Toute institution financière qui est membre du système de paiements, soit par l'entremise du système bancaire de compensation, soit d'une association canadienne de paiements, comme on l'a suggéré, devrait, à notre avis, être assujettie aux mêmes règles que nous. En d'autres termes, si l'on exige des banques qu'elles maintiennent des réserves, tous les autres membres de ce groupe devraient en faire autant. Nous sommes prêts à appuyer la demande des quasi-banques voulant que les exigences concernant les réserves soient moins onéreuses, pour autant que les mêmes exigences s'appliquent à tous les membres du groupe.

**Le sénateur Laird:** A l'heure actuelle, touchez-vous des intérêts sur les réserves que vous maintenez à la Banque du Canada?

**M. Frazee:** Pas sur nos réserves primaires; pas sur nos réserves en espèces.

**Le sénateur Laird:** Croyez-vous que ces réserves devraient porter intérêts?

**M. Frazee:** Elles devraient porter intérêt, sinon, le montant des réserves exigées devrait être abaissé. Cette question sera peut-être controversée. Je ne suis pas certain de la position que pourrait prendre le gouverneur de la Banque du Canada, mais nous sommes portés à croire que c'est peut-être, en quelque sorte, un mythe que de penser que le maintien de réserves est

[Text]

absolutely vital to control of the monetary system, which is a very complex system. I am sure you do not want me to get into that area this morning. The maintenance, however, of interest-free reserves is effectively a tax on the institutions that are required to keep them. We acquire the deposits, and we pay interest on them, then we place them with the Bank of Canada, or place them in the till; but our own deposits with the Bank of Canada are interest-free, so it is, effectively, a tax on the system.

**The Chairman:** Somewhere I have read that the reserves are related to possible liabilities in connection with clearing. What have you to say about that?

**Mr. Frazee:** Well, yes. There are some people who believe that, but my own belief is that the banks are managed in such a way, and that their experience over the years has been such, that they know what they are going to need in the way of cash reserves to meet their clearing requirements every day. There is a sort of court of last resort, which is the Bank of Canada. The chartered banks have access to the Bank of Canada at any time if their reserves go down, or if there are unfavourable swings in the clearings. Yet if you examine the record you will find out how infrequently—and I really mean infrequently: it is a rarity—a Canadian chartered bank finds it necessary to go to the central bank and borrow because its reserves have dropped below the statutory requirements. Even apart from the statutory requirements, therefore, we maintain in our cash management sufficient resources to meet the clearings.

**The Chairman:** Well now, in that connection, the trust companies have access to the clearing house through a chartered bank that they make an arrangement with, and then it is said that they provide reserves with that bank that they are dealing with against their clearing liabilities. Is that correct?

**Mr. Frazee:** Yes. In the arrangement they will make with the bank involved, they will usually agree to maintain certain clearances which are normally enough to meet the daily clearing requirements. They will also have a standby line of credit with the bank involved so that if the balances are not there they can draw on the credit to meet their normal requirements.

**The Chairman:** Do they receive interest on the deposits that they provide as security?

**Mr. Frazee:** Yes. It is normally part of a total package. When we bid, as we have, let us say, for the B.C. Central Credit Union—I am talking about my own bank now—for which we are the agents in the clearing system, it is part of the total package that involves credit for balances, the activity charges, and so forth, and the standby credit; so to say that all their balances draw interest would perhaps not be accurate. They do, however, have an interest allowance for their daily balances, yes.

[Traduction]

vital pour le contrôle du système monétaire, lequel est très complexe. Je suis sûr que vous ne me demandez pas d'approfondir cette question ce matin. Toutefois, l'obligation de maintenir des réserves ne portant pas intérêts constitue effectivement un impôt frappant les institutions tenues de les maintenir. Nous recueillons des dépôts sur lesquels nous payons des intérêts, puis nous les plaçons à la Banque du Canada, ou dans nos tiroirs-caisses; mais nos propres dépôts à la Banque du Canada ne portent pas intérêts, de sorte que, ce serait effectivement comme si nous payions un impôt sur le système.

**Le président:** J'ai lu quelque part que les réserves sont rendues nécessaires en raison des risques éventuels que comporte la compensation. Qu'avez-vous à dire là-dessus?

**M. Frazee:** Eh bien, oui. Il y a des gens qui pensent ainsi, mais je crois personnellement que de la façon dont les banques sont administrées, et grâce à leur longue expérience elles savent, chaque jour, quels seront leurs besoins sur le plan des réserves liquides pour pouvoir répondre aux demandes de compensation. Il existe une sorte de tribunal de dernière instance, la Banque du Canada en l'occurrence. Les banques à charte ont, en tout temps, accès à la Banque du Canada si leurs réserves sont trop basses, ou si les demandes de compensation leur causent soudainement un problème. Pourtant si vous examinez les faits, vous vous apercevrez que—c'est vraiment rare qu'une banque à charte canadienne juge nécessaire de s'adresser à une banque centrale pour emprunter parce que ses réserves n'étaient plus conforme aux exigences réglementaires. C'est pourquoi, outre les exigences réglementaires, nous conservons en caisse suffisamment de fonds pour répondre à nos obligations sur le plan des compensations.

**Le président:** Mais à cet égard, les sociétés de fiducie ont accès à une chambre de compensation par l'entremise d'une banque à charte avec laquelle elles s'entendent à cette fin, et l'on dit alors qu'elles fournissent des réserves à la banque avec laquelle elles font affaire en les imputant à leur passif de compensation. Est-ce exact?

**M. Frazee:** Oui. Dans le cadre de l'entente qu'elles feront avec les banques en cause, elles acceptent habituellement de mettre de côté suffisamment de fonds pour satisfaire normalement aux besoins quotidiens de compensation. Elles auront aussi une marge de crédit de transition auprès de la banque en cause de façon à ce que si les fonds venaient à manquer elles pourraient puiser à même ce crédit pour satisfaire leurs besoins courants.

**Le président:** Reçoivent-elles de l'intérêt sur les dépôts qu'elles fournissent en garantie?

**M. Frazee:** Oui. Cela fait normalement partie du marché. Lorsque nous faisons une offre, comme cela a été le cas, par exemple de la B.C. Central Credit Union—je parle maintenant de ma propre banque—dont nous sommes les agents dans le système de compensation, cela fait partie de tout le marché qui comprend un crédit pour les soldes, les commissions, ainsi de suite, et le crédit de transition; aussi, il serait peut-être faux de dire que tous leurs soldes portent intérêt. Elles reçoivent, toutefois, un certain intérêt pour leurs soldes quotidiens, oui.



[Text]

**Senator Beaubien:** Mr. Chairman, supposing we want to suggest that the Bank of Canada pay some interest on those interest-free reserves.

**The Chairman:** I think there is a statutory requirement in the Bank of Canada Act which prohibits the bank from paying interest. Is that not right?

**Senator Beaubien:** We are looking at a review of the Bank of Canada Act now, however, and I suppose we could make any kind of suggestions we wanted to. The question I want to ask is simply this: how profitable is the Bank of Canada? Can you tell us? I suppose, in a sense, I should be able to look that up myself. The Bank of Canada, however, has all these notes in circulation on which it pays no interest, and it must get a very large amount of interest through these interest-free reserves. Therefore the Bank of Canada should be extremely profitable, and there is no reason why it should not pay some interest on these reserves. Nobody would object to putting up reserves provided there was some kind of interest payable on them.

**The Chairman:** Was that a question, or a statement?

**Senator Beaubien:** It is a question. How profitable is the Bank of Canada?

**Mr. C. Albert Poissant, C.A., Adviser to the Committee:** The Bank of Canada declared, in their statement of December 31, 1975, a net income of \$583 million, in round figures.

**Senator Beaubien:** How much has it got in interest-free reserves on deposit? What is the total amount?

**Mr. J. E. Morgan, Chairman, Bank Act Revision Committee, Canadian Bankers' Association:** Approximately \$3 billion.

**The Chairman:** That is the total amount of their reserves?

**Mr. Frazee:** Yes. On deposit with the Bank of Canada.

**The Chairman:** At the present time?

**Mr. Frazee:** December 31, 1975.

**Mr. Morgan:** It is almost constantly \$3 billion.

**Senator Beaubien:** The bank could easily afford, then, to pay 5 per cent, or something of that kind.

**Mr. Frazee:** We would be all in favour.

**The Chairman:** The trust companies said they would be in favour, too.

**Senator Macnaughton:** I have a rambling sort of approach this morning, until we get into the body of this thing. My question at the moment, however, has three headings.

I will start with foreign banks first. The white paper says that government policy will be to limit foreign banks in their growth and size individually, and to limit their combined operations to 15 per cent of commercial lending in Canada, subject to review. I understand that 15 per cent of commercial

[Traduction]

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, et si l'on suggérerait que la Banque du Canada verse un certain intérêt sur ces réserves exemptes d'intérêt.

**Le président:** Je crois que la Loi de la Banque du Canada, lui interdit de payer des intérêts. N'est-ce pas exact?

**Le sénateur Beaubien:** Mais nous examinons à présent la loi sur la Banque du Canada, et je présume que nous pourrions faire toutes les suggestions qui nous passent par la tête. La question que je désire poser est simplement celle-ci: à quel point la Banque du Canada est-elle rentable? Pouvez-vous nous le dire? Je présume, dans un sens, que je pourrais me renseigner moi-même, mais la Banque du Canada, toutefois, a mis en circulation un tas de billets pour lesquels elle ne paie aucun intérêt, et elle devrait recevoir d'importants intérêts au moyen de ces réserves exemptes d'intérêt. Par conséquent, la Banque du Canada devrait être extrêmement rentable, et je ne vois pas de raison pour qu'elle ne verse pas un intérêt pour ces réserves. Personne ne refuserait d'accumuler des réserves pourvu qu'elles portent un certain intérêt.

**Le président:** Était-ce une question ou une déclaration?

**Le sénateur Beaubien:** Une question. Dans quelle mesure la Banque du Canada est-elle rentable?

**M. C. Albert Poissant, conseiller du Comité:** La Banque du Canada a déclaré, dans son état financier du 31 décembre 1975, un revenu net de \$583 millions, en chiffres ronds.

**Le sénateur Beaubien:** Combien de réserves exemptes d'intérêt a-t-elle en dépôt? Quel est le montant total?

**M. J. E. Morgan, président, Comité de révision de la loi sur les banques, Association canadienne des banquiers:** Environ \$3 milliards.

**Le président:** Ce chiffre représente le montant total de leurs réserves?

**M. Frazee:** Oui. En dépôt à la Banque du Canada.

**Le président:** A l'heure actuelle?

**M. Frazee:** Le 31 décembre 1975.

**M. Morgan:** C'est presque toujours constamment 3 milliards de dollars.

**Le sénateur Beaubien:** La banque pourrait facilement se permettre, alors de payer 5 p. 100 d'intérêt ou quelque chose du genre.

**M. Frazee:** Nous serions tous en faveur.

**Le président:** Les sociétés de fiducie se sont prononcées en faveur également.

**Le sénateur Macnaughton:** Mes propos ont été plutôt décousus ce matin, jusqu'à ce que nous entrions dans le vif du sujet. Ma question pour le moment, toutefois, se divise en trois rubriques.

Je commencerai d'abord par les banques étrangères. Le Livre blanc dit que la politique gouvernementale sera de limiter les banques étrangères dans leur croissance et leur taille individuelles, et de limiter leurs opérations conjointes à 15 p. 100 de leur placement commercial au Canada, sous



[Text]

lending could amount to about \$4 billion, more or less. I do not think the figure is important, however.

**Mr. Frazee:** I am just not sure, senator; I think it is more than that; but it is 15 per cent of commercial loans in Canada, yes.

**Senator Macnaughton:** Subject to review.

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Macnaughton:** Also, they must have a minimum capital of \$5 million, \$2½ million paid in, and a maximum of \$25 million, which gives them \$500 million capacity.

**Mr. Frazee:** Right.

**Senator Macnaughton:** But I understand that the criticism from them is that this is far too small, that the economies of scale will be denied them, and that it is a question as to whether they can really operate profitably under those terms and conditions. Would you have any comment on that?

**Mr. Frazee:** Well, at the present time I doubt that there are many of them with operations in Canada of over \$500 million; but obviously, when you are looking at a Bank Act revision you have to look ahead for ten years. There is provision, I think, for this to be changed by regulation, as I recall. Originally the banks did not suggest any ceiling, because we felt that in our own backyard, if we could not compete with the foreign banks coming in here, there was something wrong, and I personally feel that that is still the situation. We have certain advantages in our branch system, and so forth, and I am not concerned about the foreign banks coming in and taking all our business away from us. Some of our colleagues in the association—I must make this clear—do not share this opinion, so I am presenting a personal view.

**Senator Walker:** Why do these other members feel differently?

**Mr. Frazee:** They have concerns that the foreign banks might come in and cream off the best of the corporate business, for instance, and not get involved in the rather expensive, labour-intensive consumer business that we are involved in.

**Senator Walker:** Is that a very great probability? You are not worried about it, are you?

**Mr. Frazee:** No. We have said, "sure, there might be a loss of market share, and even a little loss of profitability here and there; but the trade-off is reciprocity." At the moment, for example, we are excluded from Japan, our opportunities in the United States are restricted, and there are other countries of the world where we probably could make our presence felt to a greater extent, also we think the trade-off in this respect is well worth the risk. Quite frankly, and I point this out again, I take the view that the foreign banks are already here, and that we are already competing with them. Certainly they are taking some of the market, and in some cases they have done a good

[Traduction]

réserve de révision. Je crois comprendre que 15 p. 100 du prêt commercial pourrait s'élever plus ou moins à environ 4 milliards de dollars. Je ne crois pas que le chiffre soit important, toutefois.

**M. Frazee:** Je n'en suis pas si sûr sénateur; je pense qu'il est plus important que cela; mais c'est 15 p. 100 des prêts commerciaux au Canada, oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Sous réserve de révision.

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** De plus, elles doivent avoir un capital minimum de 5 millions de dollars, dont 2½ millions auront été versés, et un maximum de 25 millions, ce qui leur donne une capacité de 5 millions de dollars.

**M. Frazee:** C'est juste.

**Le sénateur Macnaughton:** Mais on dit qu'elles se plaignent de ce que ce montant est beaucoup trop faible, que les économies d'échelle leurs sont refusées et que reste à savoir si elles peuvent réellement fonctionner à profit dans ces conditions. Pourriez-vous commenter?

**M. Frazee:** A l'heure actuelle, je doute qu'il y en ait un grand nombre qui aient des opérations au Canada qui dépassent 500 millions de dollars; mais évidemment, lorsqu'il s'agit de réviser la Loi sur les banques, il faut prévoir pour de nombreuses années. Il existe une disposition, je crois, pour que tout ceci soit changé par un règlement, si je me souviens bien. Au départ, les banques ne proposaient aucun plafond, parce que nous sentions que si nous ne pouvions entrer en concurrence avec les banques étrangères qui arrivaient ici, il y avait quelque chose qui ne tournait pas rond et je crois personnellement que cette situation subsiste. Nous avons certains avantages dans notre système de succursale etc., et je ne crains pas tellement l'arrivée des banques étrangères et leur prise de possession de toutes nos affaires. Certains de nos collègues de l'association—je dois préciser ce point—ne partagent pas cette opinion; je vais donc parler pour moi-même.

**Le sénateur Walker:** Pourquoi ces autres personnes pensent-elles différemment?

**M. Frazee:** Elles craignent que les banques étrangères ne viennent s'accaparer les meilleures affaires des sociétés, par exemple, et ne participent pas aux affaires plutôt onéreuses, aux industries de consommation à fort niveau d'emploi dans lesquelles nous sommes engagées.

**Le sénateur Walker:** Cette probabilité est-elle très grande? Vous n'êtes pas inquiet à ce sujet, n'est-ce pas?

**M. Frazee:** Non. Nous avons dit: «Il peut certainement y avoir une certaine perte de marché et même de petites pertes de rentabilité ici et là; mais un échange implique une réciprocité.» Actuellement, par exemple, nous ne sommes pas acceptés au Japon, nous faisons face à des restrictions aux États-Unis et il y a d'autres pays où il est probable que nous pourrions également mieux faire sentir notre présence. De ce point de vue, nous pensons que l'échange justifie tout à fait le risque. Pour être tout à fait franc, je souligne encore une fois que les banques étrangères sont déjà installées ici et que nous leur faisons déjà concurrence. Elles prennent certainement une part

[Text]

job in putting together various deals; but they do not do it any better than we do. It is just that occasionally they can quote a slightly smaller or lower rate. They have not put us out of business, however, and they are not going to.

**Senator Walker:** And does their presence here help you in the reciprocity of this with them?

**Mr. Frazee:** I would not say there was any particular advantage there.

**Senator Walker:** I am surprised at your altruistic attitude. For instance, do you get the same reciprocity in the United States that the Americans get here, and will you receive the greater reciprocity that they will receive under the amendments to the Bank Act?

**Mr. Frazee:** Well, we do not get it now, but this will all depend on the full details of the proposals, which have not yet been revealed, and I am not quite sure how it is proposed to handle this matter vis-à-vis the United States. Presumably, however, there will be a degree of flexibility, and this is the crux of the whole situation. They are here. Now we are in the States, for instance; we have our bank in New York, and an agency in California, but we cannot go to other parts of the States. In some cases it is different. The State of Illinois is a different proposition. There are state laws, as well as federal laws. It is a completely different situation from Canada. The only thing—I am reminded here by one of my colleagues, and I would like to get it on the record—is that we are a little concerned about some of the words used in the white paper on this issue of reciprocity and other aspects of foreign banks. They say we will “encourage” foreign banks. “Encourage” is a rather mild word. I would have rather seen the word “insist”.

**The Chairman:** Or “require”.

**Mr. Frazee:** Or “require”. We talk about reciprocity. I think, as I recall the white paper, it says that reciprocity will be an important ingredient in determining whether a foreign bank can come. I do not think it should be an “important ingredient”; I think it should be an essential, a condition.

**Senator Austin:** On your first point, do you have a definition of banking?

**Mr. Frazee:** We have a definition of banking.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I have not finished yet. My learned friend and counsel to the right is always helpful, and I did not object, but I would like to continue.

**The Chairman:** Go ahead.

**Senator Macnaughton:** I was going to raise, secondly, the question of reciprocity. I agree with the white paper, that what we give we should certainly get on the other side. In point of fact that can be of extreme use, can it not, to Canadian banks?

[Traduction]

du marché et, dans certains cas, ont réussi à faire des transactions intéressantes; mais elles ne le font pas mieux que nous. Il peut tout au plus arriver qu'à certaines occasions elles puissent donner un taux légèrement moins élevé. Elles ne nous ont toutefois pas acculés à la faillite et elles ne risquent pas de le faire.

**Le sénateur Walker:** Et leur présence ici vous aide-t-elle à recevoir un traitement semblable dans leur pays d'origine?

**M. Frazee:** Je ne dirais pas qu'il y a un avantage particulier dans ce domaine.

**Le sénateur Walker:** Votre attitude altruiste me surprend. Par exemple, bénéficiez-vous aux États-Unis des mêmes avantages que les banques américaines obtiennent ici, et bénéficiez-vous des plus grands avantages qui leur seront accordés par les amendements de la Loi sur les banques?

**M. Frazee:** Nous n'en bénéficions pas actuellement, mais cette question dépend entièrement de la version complète et détaillée des propositions, ce qu'on ne sait encore, et, je ne sais pas tout à fait comment on prévoit traiter cette question vis-à-vis des États-Unis. On peut toutefois présumer qu'il y aura un certain degré de souplesse et c'est le point capital de toute la situation. Elles sont ici. Nous sommes maintenant aux États-Unis, par exemple, nous avons notre propre banque à New York et une agence en Californie, mais nous ne pouvons nous installer ailleurs aux États-Unis. Dans certains cas, la situation est différente. Dans l'Illinois c'est une autre situation. Il y a les lois des États de même que les lois fédérales. Ce n'est pas du tout comme au Canada. La seule chose sur laquelle je voudrais insister comme me le rappelle un de mes collègues, et je voudrais qu'on l'inscrive au procès-verbal, c'est que nous nous inquiétons un peu de certains mots utilisés dans le Livre blanc sur cette question de réciprocité et les autres aspects touchant les banques étrangères. On peut y lire nous «incitons» les banques étrangères à . . . d'inciter» est un mot plutôt faible. J'aurais préféré qu'on utilise le mot «insister».

**Le président:** Ou «exiger».

**M. Frazee:** Ou «exiger». Nous parlons de la réciprocité. Je pense que l'on mentionne dans le Livre blanc que réciprocité constituera un facteur important pour déterminer si l'on permettra à une banque étrangère de s'installer ici. Je ne pense pas que ce devrait être un «facteur important», je pense que ce devrait être un élément essentiel, une condition.

**Le sénateur Austin:** Au sujet de votre premier point, avez-vous une définition d'opération bancaire?

**M. Frazee:** Oui, nous en avons une.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je n'ai pas encore terminé. Nous pouvons toujours compter sur la compétence et les conseils de mon collègue, et je ne me suis pas opposé à ce qu'il prenne la parole, mais j'aimerais maintenant poursuivre.

**Le président:** Allez-y.

**Le sénateur Macnaughton:** Je voulais ensuite aborder la question de la réciprocité. Je suis d'accord avec la position énoncée dans le Livre blanc, c'est-à-dire que nous devrions certainement recevoir quelque chose en contre-partie de ce que



[Text]

I understand that a great deal, to the extent of, say, 20 to 30 per cent, of your overall annual profit comes from foreign operations.

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Macnaughton:** Which is an indication of how much further you could go if you had the occasion of expanding into foreign markets, such as the Japanese markets.

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Macnaughton:** I am all for reciprocity, as tough as we can make it. The *Globe and Mail* this morning refers to the Canadian Imperial Bank of Commerce and I think it refers to 39 branches, alone, in California. The figure may be right or wrong, but that is the implication.

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Macnaughton:** And they have many, many other branches in other parts of the world, and I presume that is what the Canadian banking system in general would like to do, and quite properly so. So would you have anything further to say on reciprocity? How do the French treat us?

**Mr. Frazee:** Well, in our bank we have a wholly-owned subsidiary incorporated in France. I am not familiar with the details, but we are able to do essentially a fairly broad banking business. From memory I am not aware of any particular restrictions. I would say on this reciprocity, that the principle will be established in the act, but the absolute details, it would be a mistake to make them too rigid because the word 'reciprocity' can be interpreted different ways by different people. For instance, they have suggested that they want the foreign banks to incorporate subsidiaries, and not branches. But as far as I am concerned, it is a reasonable trade-off. We may impose restrictions, apparently, on size. Some foreign jurisdictions may have restrictions on the types of business that you can do. I think the authorities should be able to look at each individual case and determine whether there is equity. It does not have to be identical with ours. That would be completely wrong, and would accomplish nothing; but if there is reasonable equity between the two, then I think they will have accomplished their objectives. This will require a fair degree of flexibility.

**The Chairman:** On that point, if I might interject, are we not talking of reciprocity in relation to federally incorporated banks in Canada and federally incorporated banks in the United States, because in the United States each one of the 50 states may also incorporate banks. What is the white paper talking about? It does not say.

[Traduction]

nous donnons. Il peut s'avérer qu'en réalité cette position soit extrêmement importante pour les banques canadiennes, n'est-ce pas? Si j'ai bien compris, une grande partie, c'est-à-dire jusqu'à disons 20 à 30% de vos profits globaux annuels proviennent des transactions faites à l'étranger.

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Ce qui nous donne une idée des progrès vous pourriez accomplir si vous pouviez prendre de l'expansion sur les marchés étrangers, comme par exemple les marchés japonais.

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Je suis tout à fait en faveur de la réciprocité, et je crois qu'il faut pousser à fond dans cette direction. Le quotidien *Globe and Mail* de ce matin parle de la Banque canadienne impériale de commerce et je pense qu'il mentionne qu'il y a 39 succursales en Californie seulement. Ce chiffre n'est peut-être pas exact, mais c'est ce but qui doit être présent à notre esprit.

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Et cette banque a beaucoup d'autres succursales ailleurs dans le monde; je suppose que c'est ce que le système bancaire canadien aimerait faire de façon générale, et je trouve cette intention tout à fait justifiée. Est-ce que vous auriez quelque chose à ajouter au sujet de la réciprocité? De quelle façon sommes-nous accueillis en France?

**M. Frazee:** Voici, nous avons parmi nos banques une succursale dont nous sommes entièrement propriétaires qui est constituée en société en France. Je ne suis pas tout à fait au courant des détails, mais dans l'ensemble nous pouvons faire des opérations commerciales bancaires assez importantes. Que je sache, il n'y a pas de restrictions particulières, si ma mémoire est bonne. Pour ce qui est de cette question de réciprocité, je dirais que le principe devrait être énoncé dans la loi, mais que pour les détails, il ne faudrait pas qu'il y ait trop de rigidité, car le mot «réciprocité» peut être interprété de différentes façons selon les gens. Par exemple, on a laissé entendre qu'on voudrait que les banques étrangères constituent leurs succursales en sociétés et qu'il n'y ait pas de succursales. Il s'agit là ma foi d'un échange raisonnable. Nous allons peut-être, apparemment, imposer des restrictions quant à l'importance. Certains pays étrangers imposent des restrictions sur le genre de transactions qu'il est possible de faire. Je pense que les autorités devraient étudier chaque cas en particulier et déterminer si l'échange est équitable. Il n'est pas nécessaire que les conditions imposées soient identiques aux nôtres. Ce serait une erreur qui ne servirait à rien que d'imposer des conditions semblables, mais s'il y a un équilibre raisonnable entre les deux, je pense qu'on aura atteint l'objectif. Ceci exige passablement de souplesse.

**Le président:** A ce propos, si vous me permettez, ne parlons-nous pas de la réciprocité concernant les banques constituées en société par le gouvernement fédéral du Canada et les banques constituées en société par le gouvernement fédéral américain? N'oublions pas qu'aux États-Unis chacun des 50 États peut également constituer des banques en société. De



[Text]

**Senator Macnaughton:** I am not an adviser to the government, but I think our learned friend has answered it by saying the mechanics can be discussed. It is the principle that we want; namely, if you are going to do business here, then we are entitled to do business there. Is that not the principle—on a similar basis?

**Mr. Frazee:** The expression we use in this context, Mr. Chairman, is "in the jurisdiction of the foreign institution". Now, in the United States that could be the State of New York. In Japan it would be entirely Japan, because they are centrally controlled in Japan. So I think you have to have the flexibility to respond to the laws of the country involved, because there is no way that we are going to insist that Washington suddenly take over the system in the United States. That is just not going to happen.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, my third point—and I am not sure our witness wishes to answer, but if he does, so much the better—concerns the caisses populaires brief, and the whole question of provincial versus federal jurisdiction, which would appear to be on our doorstep. In the caisses populaires brief, if I may translate, the caisses populaires contest the right of Parliament to impose on them, as banks, the obligation to maintain primary reserves with the Bank of Canada.

**The Chairman:** Page?

**Senator Macnaughton:** Page 46 of the green book. It is "la Fédération de Québec des Caisses Populaires Desjardins". No. 8 says the caisses populaires oppose the establishment of a double regime of regulation and surveillance with regard to institutions having a provincial charter, and contests the right of parliament to impose such a regime. I do not know if this is the time or place, but it is a question we have to face some day. Would you have any comments?

**Mr. Frazee:** Yes; I would, senator. I do not think the federal government is imposing reserves in the reserve requirement on provincially incorporated institutions unless they enter the payments association, unless they want to be part of the clearing system. This is a very delicate constitutional issue, of course, but as I mentioned in my opening statement, the government is not attempting to regulate the other acts of any provincially incorporated institutions.

**The Chairman:** But they do say that . . .

**Mr. Frazee:** Reserves will be required.

**The Chairman:** They do say the caisses populaires and the credit unions will be classified as banks in the white paper. Am I right?

**Mr. Frazee:** I do not think so.

**The Chairman:** Why are they making a presentation to us?

[Traduction]

quoi traite-t-on exactement dans le Livre blanc? Rien n'est précisé.

**Le sénateur Macnaughton:** Je ne suis pas un conseiller du gouvernement, mais je pense que notre collègue y a répondu en disant que les modalités pouvaient faire l'objet d'ententes. C'est le principe qui nous intéresse: si vous opérez ici, nous sommes alors en droit de faire de même chez vous. N'est-ce pas là le principe en question ou un principe semblable?

**M. Frazee:** L'expression que nous utilisons dans ce contexte, monsieur le président, est «du ressort de l'établissement étranger». Aux États-Unis, ce pourrait être l'État de New York. Au Japon, ce serait le pays tout entier puisque celui-ci exerce un contrôle centralisé. Je pense donc que vous devez avoir toute la latitude voulue pour respecter les lois du pays en cause, car il n'est pas question que nous insistions pour que Washington prenne soudainement en charge le système aux États-Unis. C'est hors de question.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je ne suis pas certain que notre témoin veuille répondre à ma troisième question, mais je serais heureux qu'il le fasse. Elle concerne le mémoire soumis par les caisses populaires et le conflit de juridiction opposant le fédéral et le provincial, sur lequel nous devons bientôt nous pencher. Dans leur exposé, je me permets de traduire, les caisses populaires contestent le droit du Parlement de leur imposer, à titre d'institutions bancaires, l'obligation de maintenir des réserves primaires sous forme de billets de la Banque du Canada.

**Le président:** A quelle page?

**Le sénateur Macnaughton:** A la page 46 du Livre vert. Il s'agit de la «fédération de Québec des caisses populaires Desjardins». Il est dit, au numéro 8, que les caisses populaires s'opposent à l'établissement d'un double régime de réglementation et de surveillance des établissements dotés d'une charte provinciale, et contestent le droit du Parlement d'imposer un tel régime. Je ne sais pas si le moment est bien choisi pour soulever cette question, mais il faudra y répondre un jour ou l'autre. Avez-vous des remarques à faire?

**M. Frazee:** Oui, sénateur. Je ne crois pas que le gouvernement fédéral veuille imposer aux établissements constitués au niveau provincial l'obligation de conserver des réserves, à moins qu'ils ne deviennent membres de l'Association canadienne des paiements, ou veuillent faire partie du système de compensation. C'est une épineuse question d'ordre constitutionnel mais, comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, le gouvernement ne tente pas de réglementer les autres lois des établissements constitués au niveau provincial.

**Le président:** Mais ils disent que . . .

**M. Frazee:** Des réserves seront exigées.

**Le président:** Le livre blanc dit que les caisses populaires et de crédit seront considérées comme des banques. Ai-je raison?

**M. Frazee:** Je ne crois pas.

**Le président:** Pourquoi nous présentent-elles un mémoire?

[Text]

**Mr. Frazee:** Well, they do not want this reserve requirement on their deposits as a condition for entry into the payment system. The white paper says that if you have deposits which are transferable by order, you therefore will have direct access to the Canadian Payments Association and you will be part of that association, and as one of the conditions of membership in that association you will maintain reserves with the Central Bank on a certain scale.

**Senator Macnaughton:** I am not happy about raising this question, but it has to be raised at sometime. I always understood that federally the control of banking was done, undoubtedly, under the British North America Act. On the other hand, this seems to raise another issue. The Caisse Populaire brief refers to the Economic Council of Canada brief, where they suggest a slightly different system, that the federal and provincial authorities should get together and make a sensible regulation of it. I see that your own bank is very strongly in favour of maintaining the present BNA federal control of money.

**Mr. Frazee:** Definitely.

**Senator Macnaughton:** They are against breaking up the system into bits and pieces. National unity is very important, of course, and your own President says:

There are some people who advocate separate monetary policies for different regions in Canada. They believe that such policies might be the answer to some of their local economic problems. They apparently fail to understand that a regional monetary policy—to operate at all—would require dividing up the money supply into localized currency systems, one for each region of Canada. However, some politicians would even countenance this!

**Senator Walker:** He did not need to add that.

**Senator Macnaughton:** He goes on to say:

How could we have any kind of national unity with a multiplicity of currencies or a multiplicity of central banks?

**Mr. Frazee:** I agree. We certainly would be opposed to any suggestion that the federal government give up its authority and responsibility under the BNA Act to control banking. It is very clearly stated in the British North America Act; also the responsibility for the monetary policy.

There is one other element on the near-banks. There is not unanimity on this, but the central bank has the responsibility for monetary policy, presumably reflecting government policy at any given time, and the implementation of monetary policy is through the chartered banks. The total impact of the chartered banks on the financial structure of Canada has been diminishing over the years. At times it was quite dramatic up until 1967, but the total impact on the financial intermediaries of the near-banks has been increasing. The governor of the central bank would probably say today he can still continue to

[Traduction]

**M. Frazee:** Elles ne veulent pas de cette obligation de maintenir des réserves pour être admises au système national de paiements. Le livre blanc dit que si vous recevez des dépôts transférables par ordre, vous aurez directement accès à l'Association canadienne des paiements et y adhérerez. L'une des conditions posées à votre participation sera que vous gardiez des réserves à la banque centrale, un certain niveau.

**Le sénateur Macnaughton:** Je ne tiens pas à soulever cette question, mais il faudra nécessairement y venir. Je n'ai jamais douté qu'à l'échelle fédérale le contrôle des banques relève de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. D'autre part, cela semble soulever une autre question. Le mémoire des caisses populaires se réfère à celui du Conseil économique du Canada, lequel suggère l'adoption d'un système légèrement différent, en vertu duquel les autorités fédérales et provinciales devraient se réunir pour établir une réglementation convenable. Je constate que votre propre banque tient beaucoup au maintien de l'actuel contrôle monétaire fédéral, qui relève de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

**M. Frazee:** Certainement.

**Le sénateur Macnaughton:** Elle s'oppose à ce que l'on mette le système en pièces. L'unité nationale est très importante. Notre président déclare:

«Certains préconisent l'adoption de politiques monétaires distinctes pour les différentes régions du Canada. Ils croient qu'elles pourraient résoudre certains de leurs problèmes économiques régionaux. Ils semblent oublier que pour être applicable, une politique monétaire régionale nécessite le partage de la masse monétaire en systèmes monétaires locaux, un pour chacune des régions du Canada. Néanmoins, certains hommes politiques iraient jusqu'à appuyer cette option!»

**Le sénateur Walker:** Il n'avait pas à ajouter cela.

**Le sénateur Macnaughton:** Il poursuit:

«Comment pourrions-nous maintenir l'unité nationale avec une multiplicité de monnaies ou de banques centrales?»

**M. Frazee:** Tout à fait d'accord. Nous nous opposerions certainement à toute suggestion voulant que le gouvernement fédéral abandonne les pouvoirs et la responsabilité que lui confie l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour assurer le contrôle du système bancaire. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique le précise clairement, et il en est de même pour la responsabilité de la politique monétaire.

Les quasi-banques posent un autre problème. L'unanimité n'est pas faite sur cette question, mais la banque centrale assume la responsabilité de la politique monétaire, qui traduit probablement en tout temps celle du gouvernement, et son application est assurée par les banques à charte. Avec les années, l'importance de ces banques dans la structure financière canadienne a diminué. Avant 1967, cette diminution s'est révélée considérable, mais l'impact global des quasi-banques sur les intermédiaires financiers s'est accru. Le gouverneur de la banque centrale dirait probablement aujourd'hui qu'il peut



## [Text]

exercise control over monetary policy under the existing system, that he does not need to have direct control over the near banks. Whether that will be the case in ten years' time, depending on the growth of the institutions concerned, I think is open to question. If you look ahead twenty years, I would think it is very unlikely the central bank would be in a position to control monetary policy if the chartered banks at that stage had only 30 per cent, say, or even less, of the financial intermediary business in the country. These are theoretical assumptions I am talking about. No one can prove them. I do not think anyone can disprove them completely. We think it is an element that has to be borne in mind in any consideration of the payments system.

Another element that the white paper mentions, which we think is important, is the emergence of the electronic fund transfer system. Increasingly, as we go to electronic systems the element of compatibility between various components becomes absolutely critical. I know that the near banks do not dispute this at all, that we all have to be on the same wavelength looking to the future. It seems to me that all these institutions that accept deposits transferable by cheque will have to operate under standard rules and procedures or there will be a pretty chaotic system in the country. That is another element we should not overlook.

**Senator Cook:** I think we all agree that we are in a fortunate position in Canada with the size and strength of our banks, so we want to go very carefully. Does the Bank Act now impose any limitation on the size of any bank's foreign operations?

**The Chairman:** Canadian chartered banks.

**Mr. Frazee:** No, it does not.

**Senator Cook:** So as far as the Bank Act is concerned the world is an oyster?

**Mr. Frazee:** Yes. There are other limitations, but they are not under the Bank Act.

**Senator Cook:** Is there any likelihood, if we keep expanding foreign, that a strain will be put upon the amount of capital available to Canadian borrowers?

**Mr. Frazee:** No.

**Senator Cook:** Why not?

**Mr. Frazee:** I guess I had better understand the question carefully. One of the limitations on the growth of any corporation is its capital, and capital has to be raised. If a Canadian bank under the existing system is to grow, its capital base is Canadian, and that is the capital base for its total operations, both domestic and international.

**Senator Cook:** I am suggesting a mix. Might it be in favour of the foreign operations rather than Canadian, that being the most profitable?

**Mr. Frazee:** I cannot speak for the industry on which is the most profitable. I do not think one is more profitable than the other. The foreign operations of Canadian banks are, largely, wholesale banking as opposed to the more expensive consumer

## [Traduction]

encore exercer un contrôle sur la politique monétaire dans le cadre du système actuel, qu'il n'a pas besoin d'exercer un contrôle direct sur les quasi-banques. Que ce soit encore le cas dans dix ans, on peut se le demander. Cela dépendra de la croissance des établissements en cause. Il est très peu probable, je crois, que dans vingt ans la banque centrale puisse orienter la politique monétaire si les banques à charte ne réalisent à ce moment que 30 p. 100, ou même moins, des opérations financières effectuées par les intermédiaires. Ce ne sont-là que des suppositions. Personne ne peut en faire la démonstration, pas plus qu'il n'est possible d'ailleurs de les réfuter entièrement. C'est un élément qu'il ne faut pas oublier quand on étudie le système des paiements.

Le Livre blanc mentionne un autre point que nous estimons important: l'apparition du système électronique de transfert de fonds. A mesure que nous l'adopterons, le degré de comptabilité entre les diverses composantes deviendra tout à fait critique. Je sais que les quasi-banques ne le contestent absolument pas: il faut que nous soyons tous sur la même longueur d'ondes pour envisager l'avenir. Il me semble que toutes ces institutions qui acceptent des dépôts transférables par chèques devront poursuivre leurs activités en conformité de règlements et de procédures normalisés, ou ce sera bientôt la pagaille au pays. C'est là un autre aspect que nous ne devons pas négliger.

**Le sénateur Cook:** Je crois que nous sommes tous d'accord que la position du Canada est bonne grâce à l'importance et la vigueur de nos banques. Il vaudrait donc mieux procéder avec précaution. La Loi sur les banques limite-t-elle actuellement le volume des opérations d'une banque à l'étranger?

**Le président:** Les banques à charte canadiennes.

**M. Frazee:** Non, elle ne le fait pas.

**Le sénateur Cook:** D'après la Loi sur les banques, le monde est une huître.

**M. Frazee:** Oui. Il y a d'autres limitations, mais elles ne proviennent pas de la Loi sur les banques.

**Le sénateur Cook:** Est-il possible, si nous continuons à prendre de l'expansion à l'étranger, que cela réduira le montant de capital dont peuvent disposer les emprunteurs canadiens?

**M. Frazee:** Non.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi pas?

**M. Frazee:** Je crois qu'il serait mieux que je comprenne bien cette question. Une des limitations imposées à l'expansion d'une société, c'est le montant de capital, et il faut se procurer ce capital. Si une banque canadienne veut prendre de l'expansion en vertu du système actuel, ses ressources propres sont canadiennes, et il s'agit des ressources pour toutes ses activités, nationales et aussi bien qu'internationales.

**Le sénateur Cook:** Je suis en faveur d'un mélange. Serait-il à l'avantage des activités à l'étranger plutôt qu'au Canada, puisqu'elles sont plus profitables?

**M. Frazee:** Je ne peux pas dire, au nom de l'industrie, lesquelles sont les plus rentables. Je ne crois pas que les unes le soient plus que les autres. Les activités des banques canadiennes à l'étranger sont, essentiellement des opérations bancaires



[Text]

type banking. The two cannot be compared, because it is like comparing oranges with oranges; you have two elements that are not the same.

**Senator Cook:** At present.

**Mr. Frazee:** At present.

**Senator Cook:** But if there is no limitation in the Bank Act there might be a danger that if foreign operations were more profitable the mix would be weighed in favour of the foreign operations as against the Canadian.

**Mr. Frazee:** An example that could be used is the City Bank of New York, which I suppose is the second largest bank in the world. I think it now derives about 60 per cent of its profits from foreign operations. The Royal Bank, which I would be familiar with, derives about 30 per cent of its earnings from foreign operations. On the other hand, it is difficult to foresee a situation in which a Canadian bank would permit its foreign element to grow to such an extent that it was sacrificing anything on the Canadian side. One of the great strengths of Canadian banks internationally has been their strong Canadian base. It is impossible for me to conceive of a situation in which a bank had a 10 per cent base in Canada and 90 per cent foreign.

**Senator Cook:** You just said the City Bank has 60 per cent foreign and 40 per cent American.

**Mr. Frazee:** It should be realized that in our foreign operations we do not use Canadian base deposits to finance them. All our foreign operations are funded abroad. If it is in the Caribbean, it is deposits from that area. In the rest of the world it is largely, of course, the Eurodollars that fund these operations. There is no strain on the Canadian operation. The only strain that could come over a period would be on capitalization.

**Senator Cook:** But you do not have to do that, do you?

**Mr. Frazee:** You do not have to do that. That is prudent banking.

**Senator Cook:** In the States, which is a capital rich country, the City Bank has 60 per cent of its operations foreign and 40 per cent local. But with respect to Canada, which is a capital-importing country at the present moment, the mix is very much in favour of Canada?

**Mr. Frazee:** Yes; it varies from bank to bank, but in total I believe it is 30-70.

**Senator Cook:** However, in the absence of any restrictions the banks, of course, could follow the more profitable business, which might put a strain on the kind of capital available to Canadian borrowers, I say "might"?

**Mr. Frazee:** Yes, theoretically I suppose it could work that way.

[Traduction]

«en gros» par opposition aux opérations bancaires desservant les consommateurs qui sont très coûteuses. La comparaison des deux équivaldrait à comparer des oranges avec des oranges; les deux éléments ne sont pas les mêmes.

**Le sénateur Cook:** Actuellement.

**M. Frazee:** Actuellement.

**Le sénateur Cook:** Mais si la Loi sur les banques ne prévoit pas de limitation, il se peut que si les activités étrangères soit plus profitables que le mélange joue en faveur des activités à l'étranger plutôt qu'en faveur des opérations canadiennes.

**M. Frazee:** On pourrait citer en exemple le cas de la City Bank de New-York qui est, je crois, la deuxième banque du monde. Je crois qu'elle tire environ 60 p. 100 de ses profits des activités à l'étranger. La Banque Royale, que je connais mieux, tire environ 30 p. 100 de ses bénéfices des activités à l'étranger. D'autre part, il est difficile de prévoir une situation dans laquelle une banque canadienne permettrait à ses filiales étrangères de prendre de l'expansion jusqu'à devoir y sacrifier les intérêts canadiens. Une des grandes forces des banques canadiennes sur le marché international a été leur excellente position financière au Canada. Il m'est impossible de concevoir une situation dans laquelle une banque aurait une base de 10 p. 100 au Canada et de 90 p. 100 à l'étranger.

**Le sénateur Cook:** Vous venez de dire que la City Bank a une base qui est de 60 p. 100 à l'étranger et de 40 p. 100 aux États-Unis.

**M. Frazee:** Il faut souligner que nous n'employons pas les dépôts faits au Canada pour financer nos activités à l'étranger. Toutes nos activités étrangères sont subventionnées à l'étranger. Si elles sont établies au Caraïbes, nous prenons les dépôts provenant de cette région. Dans le reste du monde, bien sûr, ce sont surtout les eurodollars qui financent nos opérations. Il n'y a aucun fardeau sur les activités canadiennes. La seule charge qu'il pourrait y avoir proviendrait, à la longue, de notre capitalisation.

**Le sénateur Cook:** Mais vous n'êtes pas tenu de faire cela, n'est-ce pas?

**M. Frazee:** Nous ne sommes pas tenus de le faire. C'est plus prudent de ne pas le faire.

**Le sénateur Cook:** Aux États-Unis, qui est un pays riche en capital, la City Bank a 60 p. 100 de ses opérations à l'étranger et 40 p. 100 au pays. Mais dans le cas du Canada, qui a besoin des capitaux étrangers pour le moment, la proportion lui est favorable?

**M. Frazee:** Oui, la proportion varie d'une banque à l'autre, mais en moyenne, je crois qu'elle est de 30-70.

**Le sénateur Cook:** Cependant, ne l'absence de restrictions, les banques pourraient évidemment s'intéresser aux affaires plus lucratives, ce qui pourrait empêcher les emprunteurs canadiens d'avoir facilement accès aux capitaux disponibles. Je dis bien «pourrait».

**M. Frazee:** Oui, je crois qu'en théorie, cela pourrait arriver.

[Text]

**Mr. Poissant:** Could I ask a question for clarification with respect to Senator Cook's question? Do you operate abroad through subsidiary companies?

**Mr. Frazee:** It varies, I have to speak for our own bank, but I believe most are the same. For instance, we have a branch in London, also a trust company; we have a wholly-owned subsidiary in France; and we have a wholly-owned subsidiary in Nassau. We also have a group of branches in Nassau, so it is both; the answer is not clear.

**Senator Cook:** If foreign banks are under the control and provisions of the Bank Act, what generally would be the objection on the part of ordinary Canadians to foreign banks coming in?

**Mr. Frazee:** I could not answer that question, senator, because I am in favour, of course, of the entry of the foreign banks. With respect to the ordinary Canadian, I cannot see that it would make much difference to him, because foreign banks, being restricted as they will be to, as it says, one place of business, or a maximum of five which can be approved by the minister, in his wisdom, depending on development, it is quite unlikely that the foreign banks on that basis will be a significant factor in the consumer business. If they could only establish one office in Canada, it is unlikely that they would go to a small rural community; they would go to major centres. So, with regard to the ordinary Canadian citizen, I cannot see that this would make much difference, one way or the other.

**Senator Cook:** I am impressed by the argument with respect to reciprocity, but, of course, we must legislate for everyone and I am asking the question as far as the ordinary borrower, the small businessman is concerned: Would it not be to his advantage to have more sources of capital available, which would be the case if foreign banks entered?

**Mr. Frazee:** If your reference is to the corporations and business community, this is the whole thesis. Competition is healthy; it sharpens everyone up and the presence of the foreign banks would provide added competition on the scene. Therefore, theoretically this should be of ultimate benefit to those with whom they deal in the Canadian business community. We believe that we do a pretty good job now and there is active and aggressive competition. However, we certainly have no reserves with regard to additional competition as a theoretical subject.

**The Chairman:** Mr. Frazee, you were talking of the relationship of capital to your foreign operations.

**Mr. Frazee:** Yes.

**The Chairman:** If you are under-capitalized, if that is the test of those with whom you do business outside Canada, they look at your capital; is that the idea you are conveying?

[Traduction]

**M. Poissant:** Je voudrais poser une question pour préciser celle du sénateur Cook: vous livrez-vous à des opérations à l'étranger par l'intermédiaire de filiales?

**M. Frazee:** Cela varie d'une banque à l'autre; je ne peux parler que de notre propre banque, mais je crois que la plupart des autres banques sont dans la même situation. Par exemple, nous avons une succursale à Londres qui est également une société de fiducie; nous avons en France une filiale que nous possédons à part entière et nous en avons une autre à Nassau. Notre banque a également un groupe de succursales à Nassau, ce qui veut dire que nous avons des succursales et des filiales; la réponse n'est donc pas claire.

**Le sénateur Cook:** Si les banques étrangères sont assujetties aux dispositions de la Loi sur les banques, quelles raisons les citoyens canadiens ordinaires auraient-ils de faire objection à ce qu'elles viennent s'installer ici?

**M. Frazee:** Je ne veux pas répondre à votre question, sénateur, parce que je suis évidemment favorable à la venue des banques étrangères. Je ne vois pas quelle différence cela pourrait faire aux yeux des Canadiens, parce que les banques étrangères, dont la présence au Canada sera restreinte à un établissement ou à un maximum de cinq, déterminé par le ministre en fonction du développement, il est tout à fait improbable que les banques étrangères, dans de telles conditions, représentent un facteur important sur le plan de la consommation. Si ces banques parviennent à ouvrir une succursale au Canada, il est peu probable qu'elles choisiront une petite localité rurale. Elles s'établiront plutôt dans les grands centres. Aussi, pour le citoyen canadien ordinaire, je ne crois pas que cela fasse une grande différence, d'une manière ou d'une autre.

**Le sénateur Cook:** L'argument de la réciprocité m'impressionne vraiment, mais nous faisons, bien entendu, les lois pour tout le monde et la question que je vais vous poser concerne l'emprunteur ordinaire, le petit commerçant: ne serait-il pas à son avantage de pouvoir accéder à des sources de capital plus nombreuses, ce qui serait le cas si nous permettions aux banques étrangères de s'établir au Canada?

**M. Frazee:** Si vous voulez parler des sociétés et du monde des affaires, la thèse est la suivante. La concurrence est saine car elle est un stimulant et la présence des banques étrangères accroîtrait la concurrence sur le marché canadien. Par conséquent, leur arrivée serait, en principe, extrêmement profitable aux hommes d'affaires canadiens qui traiteront avec elles. Nous estimons que les banques canadiennes offrent actuellement un excellent service et qu'elles se font une chaude concurrence, mais en théorie, nous ne faisons aucune réserve à l'idée d'une concurrence plus accentuée.

**Le président:** M. Frazee, vous parliez de la relation qui existe entre les capitaux et vos opérations à l'étranger.

**M. Frazee:** Oui.

**Le président:** Si vous ne disposez pas de capitaux suffisants et si c'est un test pour ceux avec qui vous faites des affaires à l'étranger, ils voudront savoir quel est votre capital. Est-ce bien là ce que vous vouliez dire?



[Text]

**Mr. Frazee:** Yes.

**The Chairman:** That situation would also apply domestically?

**Mr. Frazee:** Yes.

**The Chairman:** So it is not peculiar to the foreign operation?

**Mr. Frazee:** No, certainly not, senator.

**The Chairman:** I would like to ask this question: The important points contained in the white paper, from the point of view of the banks, would it be fair to say, might be the foreign banks, reserves, liquidity and leasing?

**Mr. Frazee:** Do you wish me to make a choice as to which is the most important?

**The Chairman:** No; I did not say the most important, but important from the point of view of the banks?

**Mr. Frazee:** Yes, that is an important list. I am looking it over quickly to see if there is anything that has been omitted. No, those are the important points.

**The Chairman:** I do not know whether you are aware of the statements made here by representatives of the sales finance companies when they appeared before us and also statements made by representatives of the trust companies when they appeared. Have you by any chance learned what they may have presented to us?

**Mr. Frazee:** Yes; I have some knowledge of it.

**The Chairman:** The representatives of the sales finance companies said that the banks should not be in the leasing business, that it would dry out business as far as they are concerned. Do you have any comment?

**Mr. Frazee:** I would have to say that it sounds as though they are against competition. We have not asked them to get out of the leasing business. We think that leasing is an integral part of the financing of business, both small and large, farmers and many individuals in the professions, for instance, who lease equipment.

**The Chairman:** They suggested that one way in which you could do it would be to go into the leasing business in a big way and at lower rates than the rates at which they could operate, and, therefore, you could squeeze them out. Do you have any comment?

**Mr. Frazee:** I do not consider that to be a fair statement at all. We are in business to make a profit, just as they are and they, I believe, would have, if anything, the advantage, having been in this business for a long time. I see no reason to believe that the banks would put them out of business, any more than we put the mortgage companies out of business.

**The Chairman:** You would be penalizing yourselves if you did and making less money.

**Mr. Frazee:** That is right.

**The Chairman:** They also agreed that many of the sales finance companies borrow the money which they use to carry on the leasing business from the banks and, of course, that

[Traduction]

**M. Frazee:** Oui.

**Le président:** Et cela s'applique-t-il également à vos opérations au Canada?

**M. Frazee:** Oui.

**Le président:** Ainsi, il ne s'agit pas là d'une caractéristique des opérations à l'étranger?

**M. Frazee:** Certainement pas, sénateur.

**Le président:** Dites-moi, serait-il juste de dire que les points du Livre blanc que les banques considèrent comme importants sont ceux qui ont trait aux banques étrangères, aux réserves, aux liquidités et au crédit-bail?

**M. Frazee:** Me demandez-vous de choisir celui que je considère le plus important?

**Le président:** Non, je n'ai pas dit le plus important, mais important aux yeux des banques?

**M. Frazee:** Oui, c'est une liste importante. J'y jette un coup d'œil rapide pour voir si rien n'a été oublié. Non, ce sont bien là tous les points importants.

**Le président:** J'ignore si vous connaissez les déclarations qu'ont faites les représentants des sociétés de financement des ventes et des sociétés de fiducie lorsqu'ils ont comparu devant le comité. En auriez-vous, par hasard, pris connaissance?

**M. Frazee:** Oui, j'en ai entendu parler.

**Le président:** Les représentants des sociétés de financement des ventes ont dit que les banques ne devraient pas s'occuper de crédit parce que les établissements de crédit perdraient ainsi leur raison d'être. Qu'en pensez-vous?

**M. Frazee:** Tout ce que je peux dire, c'est que j'ai l'impression que ces sociétés ne veulent pas avoir de concurrence. Nous ne leur avons pas demandé de se retirer du crédit. Nous estimons qu'il fait partie intégrante du financement des entreprises, petites ou grandes, des agriculteurs et de beaucoup de particuliers que leur profession oblige à louer de l'équipement.

**Le président:** Ils ont dit qu'une des façons dont vous pourriez procéder serait de vous occuper de crédit à une grande échelle et à des taux inférieurs aux leurs pour les forcer par le fait même à se retirer du marché. Que pensez-vous de tout cela?

**M. Frazee:** Je considère que cette déclaration manque totalement de justesse. Nous sommes dans les affaires pour réaliser des profits, tout comme eux, et je crois que la situation serait à leur avantage, étant donné qu'ils ont une grande expérience du crédit. Je ne vois aucune raison de croire que les banques les accablent à la faillite. Elles n'ont jamais obligé aucune société de prêt hypothécaire à se retirer des affaires.

**Le président:** Ainsi, si vous vous occupiez de crédit, ce serait à votre désavantage et vous feriez moins de profits qu'eux?

**M. Frazee:** C'est exact.

**Le président:** Ils ont également reconnu que les sociétés de financement empruntent des banques l'argent qu'elles prêtent, ce qui détermine, d'une certaine façon, leur taux de crédit



[Text]

puts a limitation on the rates that they fix for the leasing, because they must bring in as a cost the interest that they pay the banks.

**Mr. Frazee:** That is right, it is a cost to them; but we also have a cost with respect to our deposits that we use in this business.

**The Chairman:** That is right; you have a cost, which may not be an equal cost, but it is a cost, definitely.

**Mr. Frazee:** Yes, definitely.

**The Chairman:** The trust companies suggested that they would like it very much if the definition of "deposits" was changed. The reference to deposits in the white paper indicates the thinking that when dealing with reserves deposits should be chequeable deposits. Would you agree with a definition that would limit the application of reserves in relation to deposits to chequeable deposits?

**Mr. Frazee:** Certainly, as long as it would apply equally to everyone.

**Senator Laird:** Do you really wish to get into the leasing business, with all its headaches?

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Lang:** Why, Mr. Frazee?

**Mr. Frazee:** Because it is a financial service that increasingly is being used by our customers and we consider it to be not that much different from term lending, from the various other types of financing that we provide. It does not seem reasonable to us that a customer who may be putting together a package including operating loans, term loans and other types of financing, should have to go somewhere else for the leasing. As far as I am aware, Canada is probably the only jurisdiction in the world, certainly in the developed world, in which leasing is denied to the banking system.

**Senator Lang:** Is it basically because of the security afforded by the lease and basically all you are doing is lending money in another form?

**Mr. Frazee:** That is correct.

**Senator Lang:** Is the security provided by the ownership, or is it the capital-cost allowance that makes it attractive?

**Mr. Frazee:** To whom?

**Senator Lang:** To you?

**Mr. Frazee:** It is the capital cost allowance which is an advantage of the leasing business. That is what makes a lease attractive to both the lessor and the lessee. But there are a lot of other factors involved.

The utilization of capital is very important to some corporations. They may have a better use for their immediately available capital, and they would prefer not to tie it up in equipment of various shapes and sizes. But in total costs it will not vary in terms of profitability between a lease and a term

[Traduction]

puisqu'elles doivent y récupérer les intérêts qu'elles paient aux banques.

**M. Frazee:** C'est exact; cela constitue un coût pour eux, mais nous devons également verser des intérêts sur les dépôts que nous utilisons à cette fin.

**Le président:** C'est exact; les intérêts que vous devez verser sans être nécessairement égaux aux leurs, n'en constituent pas moins un coût.

**M. Frazee:** Oui, certainement.

**Le président:** Les sociétés de fiducie aimeraient beaucoup qu'on modifie la définition du terme «dépôt». En ce qui concerne les dépôts, le Livre blanc suggère qu'on puisse tirer des chèques sur les dépôts en réserve. Accepteriez-vous une définition qui limiterait l'utilisation des réserves pour les dépôts sur lesquels on peut tirer des chèques?

**M. Frazee:** Certainement, pourvu que la définition s'applique à tous sans distinction.

**Le sénateur Laird:** Désirez-vous vraiment offrir des services de crédit-bail financier, malgré tous les problèmes que cela comporte?

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Lang:** Pourquoi, Monsieur Frazee?

**M. Frazee:** Parce que c'est un service financier que demandent de plus en plus nos clients et qui ne diffère pas tellement des prêts à terme ou des autres formules de financement que nous offrons. Nous croyons qu'il n'est pas raisonnable qu'un client qui désire obtenir en bloc des prêts d'exploitation, des prêts à terme et d'autres formules de financement, doive s'adresser ailleurs pour un crédit-bail financier. A mon avis, le Canada est probablement le seul pays au monde, et certainement le seul du monde industrialisé, qui interdit aux banques d'effectuer du crédit-bail financier.

**Le sénateur Lang:** Est-ce surtout en raison du peu de risques de cette formule de financement parce que tout ce que vous faites est de prêter de l'argent sous une autre forme?

**M. Frazee:** C'est exact.

**Le sénateur Lang:** Est-ce le fait de posséder l'équipement qui assure une garantie ou est-ce la possibilité de déduire les amortissements qui rend cette formule avantageuse?

**M. Frazee:** Pour qui?

**Le sénateur Lang:** Pour vous?

**M. Frazee:** La déduction pour amortissement constitue l'avantage du crédit-bail financier. C'est ce qui rend cette formule de financement alléchante pour le bailleur et le locataire. Il faut cependant tenir compte de nombreux autres facteurs.

L'utilisation des capitaux revêt une importance capitale pour certaines sociétés. Elles peuvent parfois faire un meilleur usage de leurs capitaux immédiatement disponibles que de les affecter à l'achat d'équipement quelconque. Pour ce qui est des profits, le coût total ne variera pas entre une location et un

[Text]

loan. It is just the source of the profit. Certainly from a tax standpoint the capital cost allowance is a very important part of a lease arrangement. If a person takes a term loan, then he takes the capital cost allowance because he owns the equipment. If he takes the lease, it is owned by the lessor who takes advantages of the capital cost allowance.

**Senator Lang:** In other words, the potential liability is transferred to you from the owner—the earnings that are produced from the capital cost allowance?

**Mr. Frazee:** It is reflected in the rent that we charge. I am certainly not aware—and I am sure that is right—that there is any significant financial advantage or disadvantage—significant—in most cases to either the borrower, the lender, the lessor or the lessee, in leasing or borrowing to finance one of these transactions, provided the risk factor is acceptable and all other factors involved are acceptable to both parties.

**Senator Lang:** You could proceed by way of chattel mortgage, under the act as it now stands, could you not?

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Lang:** So really all you have, under a leasing arrangement, is the capital cost allowance?

**Mr. Frazee:** That is right. It is an important ingredient.

**The Chairman:** If it becomes a test, in a particular case, whether you lease or buy—in other words, whether you pay rent or you own—there must be a lot of attraction to leasing because there is a tremendous volume of leasing.

**Mr. Frazee:** Yes, but in the capital cost allowance, if there is any suggestion that to the lessor—which is the bank or the acceptance company, or whatever—it is a tremendous advantage from the standpoint of profits in the leasing business, as opposed to any other type of business, that would be wrong, because in the pricing the lessor—the bank or whatever—gets the capital cost allowance, and that, in the pricing to the lessee, is passed on. That is how the deal is put together. The lessee does not have directly the capital cost allowance, but he gets the advantage of a price from the lessor which reflects the capital cost allowance.

**Senator Laird:** If you got into that field, would you not be induced to get into the field of the long-term high interest paying deposit business?

**Mr. Frazee:** No.

**Senator Laird:** You would feel that you had sufficient funds available to get into that field—because the trust companies, as I understand it, feel that it would induce you to promote the sale of long-term high interest paying deposits.

**Mr. Frazee:** I do not think that is right. We have a certain mix of deposits which is different from the trust companies, because they are largely and almost exclusively in the mortgage business, which is term lending. We have a mix which is both term, demand, short-term, medium-term, and long-term such as mortgages. I do not see any significant change in our

[Traduction]

prêt à terme. Seule la source des profits diffère. Du point de vue fiscal, la déduction pour amortissement constitue certainement un facteur très important du bail. Si une personne contracte un prêt à terme, elle doit en assumer les frais d'amortissement puisqu'elle possède l'équipement en question. Si elle opte pour la location, le bailleur peut se prévaloir de la déduction pour amortissement.

**Le sénateur Lang:** En d'autres termes, le bailleur assume les risques de passif, c'est-à-dire les profits de la déduction pour amortissement?

**M. Frazee:** On en tient compte dans le taux des loyers. Je ne suis pas au courant, mais je suis convaincu que dans la majorité des cas, il n'y a pas d'avantage ni de désavantage financier important pour l'emprunteur, le prêteur, le bailleur ou le locataire dans le fait de louer ou d'emprunter pour financer une de ces transactions pourvu que le facteur risque, notamment, soit acceptable aux deux parties en cause.

**Le sénateur Lang:** Vous pourriez avoir recours aux hypothèques mobilières comme le prévoit actuellement la Loi, n'est-ce pas?

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Lang:** Ainsi, le seul avantage du crédit-bail financier est la déduction pour amortissement?

**M. Frazee:** C'est exact. C'est un facteur important.

**Le président:** En d'autres termes, si ce facteur détermine en fait si on loue ou achète, c'est-à-dire si l'on paie un loyer ou si l'on possède l'équipement, la location doit sembler une formule avantageuse compte tenu du nombre de transactions dans ce domaine.

**M. Frazee:** Oui, mais il serait faux de prétendre que comparé aux autres formules de financement, le crédit-bail financier est spécialement avantageux du point de vue des profits pour le bailleur qui est la banque ou la société de financement, selon le cas, car en établissant le taux du loyer, le bailleur, la banque ou un autre doit tenir compte de la déduction pour amortissement dont il peut se prévaloir. Cela fait partie des modalités de l'entente. Le locataire ne peut pas se prévaloir de la déduction pour amortissement, mais le bailleur en tient compte en établissant le prix du loyer.

**Le sénateur Laird:** S'il vous est permis d'effectuer du crédit-bail financier, ne serez-vous pas tenté d'obtenir des dépôts à long terme à taux d'intérêt élevé?

**M. Frazee:** Non.

**Le sénateur Laird:** Vous jugeriez avoir les fonds nécessaires pour le faire; les sociétés de fiducie, je crois, pensent que cela vous inciterait à promouvoir les dépôts à long terme à taux d'intérêt élevé.

**M. Frazee:** Je ne crois pas que cela soit exact. Notre portefeuille de dépôts diffère de celui des sociétés de fiducie parce qu'elles s'occupent principalement des prêts hypothécaires, soit les prêts à terme. Nos dépôts sont remboursables à demande, à court terme, à moyen terme et à long terme comme les hypothèques. Je ne vois pas comment nous pour-



[Text]

mix. We raise deposits now on a demand basis. We also raise them on a one-year basis, and we have five-year deposits. I cannot see where this is going to make that much difference. We have to reflect the marketplace. We cannot demand that our customers accept certain deposit instruments. We have to go out into the marketplace and buy them. That is one of the facts of life.

**Senator Laird:** But this leasing proposition is a long-term proposition.

**Mr. Frazee:** Yes. I am not sure how we would go about funding the leasing business specifically at this stage. We have not worked that out. We are in the leasing business now, in a partially owned subsidiary—that is, our own bank. We are in partnership with an American bank. We have suggested that if we can do it in partnership, why cannot we do it entirely.

**Senator Lang:** Does not the leasing business inevitably bring you into the problems of ownership?

**Mr. Frazee:** Obviously a lessor owns the equipment. That is the principle.

**Senator Lang:** Let us say that you are going to lease a piece of heavy equipment—a crane, or something like that; perhaps one of those machines which run the tar sands—your lease is perhaps 10 or 15 years, and something goes wrong in between. It reverts to you. You have had to dispose of that or re-lease it, you have to maintain it. Are you not opening yourself to getting into all sorts of areas that are not banking?

**Mr. Frazee:** No more than we are now, because we make loans to a variety of organizations; we take security against their equipment, their buildings, their inventory and so forth. Unfortunately we do not make too many bad loans, but it would not be unusual for us to run into that situation. I would suggest that in assessing a lease risk, we would assess it exactly the same as we would a loan risk, and we would not expect to have to take over that equipment during the term of the lease any more than if we had made a term loan. The risk is identical, whether it is a term loan or a lease -

**Senator Cook:** Are not your securities commodities? Apart from securities that you take to protect yourself—you take mortgages—are not your securities mainly commodities?

**Mr. Frazee:** I do not know what the percentage would be. We take chattel mortgages, floating charge debentures, specific charges against specific items—it is a variety. We rarely have to realize on our security. When you have to do that you are in a bad loan situation. Although we have some bad loans, we do not have that many that it becomes a problem to us.

**The Chairman:** If it became a problem, you would have to revise your thinking.

**Mr. Frazee:** They would have to replace management!

[Traduction]

rions modifier sensiblement notre portefeuille de dépôts. Actuellement, nous avons des dépôts remboursables à demande. Nous avons des dépôts d'un an et des dépôts de cinq ans. Je ne crois pas que cela puisse faire une grande différence. Nous suivons le marché. Nous ne pouvons forcer nos clients à accepter certains effets de dépôt; nous devons les acquérir sur le marché, il n'y a pas moyen de faire autrement.

**Le sénateur Laird:** Mais cette proposition en matière de crédit-bail en est une à long terme.

**M. Frazee:** Oui; je ne sais pas exactement, comment nous financerions les opérations de crédit-bail, précisément à ce stade-ci. Nous n'avons pas résolu cette question; nous avons maintenant des activités de ce type dans une filiale qui nous appartient en partie, soit notre propre banque, où nous sommes associés avec une banque américaine. Nous avons fait valoir que si nous pouvons pratiquer ce type d'activité en association, nous devrions également pouvoir le faire de façon autonome.

**Le sénateur Lang:** Est-ce que vos opérations de crédit-bail ne soulèvent pas forcément des problèmes de propriété?

**M. Frazee:** En principe, le bailleur est propriétaire de l'équipement.

**Le sénateur Lang:** Supposons que vous soyez sur le point de louer de l'équipement lourd, une grue ou une pièce semblable, ou l'une de ces machines utilisées pour les sables bitumineux, que vous ayez, par exemple, un bail de 10 ou 15 ans et que des problèmes surgissent entre temps. On vous renvoie l'équipement, vous devez soit vous en défaire, soit le relouer et en assurer l'entretien. Est-ce que vous ne risquez pas d'aborder ainsi divers domaines autres que celui des opérations bancaires?

**M. Frazee:** Pas plus qu'à l'heure actuelle, car nous prêtons de l'argent à toutes sortes d'organismes; nous prenons des garanties sur leur équipement, leurs immeubles, leurs inventaires et ainsi de suite. Malheureusement, les prêts sont en général remboursés, mais le contraire peut aussi se présenter. Je dirais que pour évaluer les risques, au chapitre du crédit-bail, nous procéderions de la même manière que pour les prêts, et les chances de devoir reprendre l'équipement au cours de la durée du bail sont les mêmes qu'en ce qui a trait aux prêts à terme; les risques sont identiques dans les deux cas.

**Le sénateur Cook:** N'avez-vous pas des produits de base comme garanties, en d'autres termes, à part les hypothèques, les produits de base ne sont-ils pas vos principales garanties?

**M. Frazee:** Oui, mais j'ignore dans quelle proportion. Nous prenons des nantisements mobiliers, des débetures à charges flottantes, certaines charges à l'égard de certains prêts, il existe une diversité de garanties. Il nous arrive rarement de devoir les convertir en biens-fonds à moins qu'un débiteur ne respecte pas ses engagements, ce qui est arrivé parfois, mais pas assez souvent pour que cela constitue un problème.

**Le président:** Et j'imagine que vous devez alors revoir votre manière de penser.

**M. Frazee:** Il faudrait pour ce faire avoir une nouvelle direction!



[Text]

**Mr. David Scott, Q.C., Adviser to the Committee:** Mr. Frazee, would you not go into a non-full pay-out lease and inevitably end up with an item of inventory? I understand the white paper is contemplating that you get into that kind of business. Would that not be a departure from your conventional method of doing business?

**Mr. Frazee:** Yes. While we have asked for financial leasing, the white paper describes financial leasing as a lease where the equipment will be paid out for the term of the lease up to 20 per cent residual value, and therefore it is still considered to be a financial lease. In practice—certainly it is our experience with a company we are associated with now—we do not go into leasing situations where there is any dependence on the residual value of the equipment. But, as the white paper has suggested, yes, we could get into that situation. But I would be very surprised if any bank wanted to get into, let us say, the used equipment business and are going to become very dependent on the residual value of this equipment to get itself paid out. I do not think that would be part of the game plan.

**The Chairman:** When the sales finance companies were represented here, they were very critical of what might be called the special favour that was being done to the banks by giving them this residual value. Have you any comment?

**Mr. Frazee:** Well, they have it now. They want to deny us. We did not ask for the 20 per cent. That just happens to be the law of the land, I guess.

**The Chairman:** I would suspect that the drafters of the white paper got the idea from the United States regulation, because they have a 20 per cent residual value factor there.

**Mr. Frazee:** Yes.

**The Chairman:** So there was not much in the way of original thinking in that.

**Mr. Frazee:** We did not specifically ask for it. That is just the way it came out.

**The Chairman:** When you are making a leasing arrangement on equipment, what part, if any, does the residual value play in that?

**Mr. Frazee:** There, Mr. Chairman, I would have to say that I am not an experienced leasing person, but all I can say is that in the company with which we are associated as a bank at the moment we do not put any value on it and we do not rely on the residual value at all. The lease is usually written so that the cost of the equipment will be written off over the term of the lease—always and without exception—on a fully paid out basis.

**Mr. Morgan:** Mr. Chairman, the function that the 20 per cent residual value performs is to enable the lessor to bid a lower price to the lessee in terms of rent.

**The Chairman:** That is the suggestion, anyway.

**Mr. Morgan:** Yes. The other side of the coin is that the lessor can protect himself in several ways. Most leasing com-

[Traduction]

**M. David Scott, C.R., conseiller juridique du Comité:** Monsieur Frazee, ne risqueriez-vous pas, inévitablement, en concluant des contrats de crédit-bail locatifs sans recouvrement intégral, de vous retrouver avec un des articles de l'inventaire? Or, je crois que c'est ce que prévoit le Livre blanc; ne seriez-vous pas ainsi amenés à devoir abandonner vos opérations bancaires traditionnelles?

**M. Frazee:** En effet, nous avons demandé de pratiquer le crédit-bail financier, que le Livre blanc définit comme une location où la rémunération de l'équipement provient des loyers, avec une valeur résiduelle ne dépassant pas 20 p. 100. En pratique, et c'est ce qui ressort de notre expérience avec une société avec laquelle nous sommes actuellement associés, nous n'effectuons pas de crédit-bail financier, qui reposent sur la valeur résiduelle de l'équipement. Mais, comme l'indique le Livre blanc, nous pourrions, en effet, devoir être plus accommodants. Toutefois, je serais très surpris qu'une banque accepte d'effectuer des opérations de crédit-bail financier pour de l'équipement usagé par exemple, et compter sur une rémunération tirée de sa valeur résiduelle. Je ne pense pas que cela faisait partie du programme prévu à l'origine.

**Le président:** Lorsque les représentants des sociétés de crédit à la vente ont comparu devant notre Comité, ils ont dénoncé ce que l'on pourrait qualifier de faveurs spéciales faites aux banques en leur accordant cette valeur résiduelle. Avez-vous des remarques à ce sujet?

**M. Frazee:** Ils en bénéficient maintenant, mais ils veulent nous en priver. Nous n'avons pas demandé ces 20 p. 100, c'est simplement la loi coutumière, je suppose.

**Le président:** Je croirais que les rédacteurs du Livre blanc ont emprunté cette idée aux États-Unis, qui ont aussi une valeur résiduelle de 20 p. 100.

**M. Frazee:** En effet.

**Le président:** Cette disposition n'est donc pas très originale.

**M. Frazee:** Nous n'avons pas vraiment demandé cette faveur; nous l'avons obtenue sous cette forme.

**Le président:** Lorsque vous concluez des accords locatifs sur de l'équipement, quel rôle, s'il en est, y joue la valeur résiduelle?

**M. Frazee:** A ce sujet, monsieur le président, je voudrais dire que je n'ai pas d'expérience dans le domaine de la location, mais dans la société avec laquelle nous sommes actuellement associés comme banque, nous ne lui accordons pas de valeur et nous n'y comptons nullement. En général le bail est rédigé de telle manière que le coût de l'équipement sera amorti après l'échéance du contrat (toujours et sans exception) en prévoyant un recouvrement intégral.

**M. Morgan:** Monsieur le président, ces 20% de valeur résiduelle permettent au bailleur de proposer un loyer inférieur au locataire.

**Le président:** Votre suggestion me paraît intéressante.

**M. Morgan:** Oui, l'autre côté de la médaille, c'est que le bailleur peut se protéger de plusieurs manières; la plupart des

[Text]

panies do not want to own equipment any more than we do. There are several remedies for that. One is that the lessee can have an option to buy the equipment at the end of the lease at a fair market value, and the lessor takes the chance that the fair market value is at least the amount of the residual value he contracted for, or he can extend the lease for a further period to eliminate the residual value aspect. Thirdly he can cover himself by getting an advance bid from a reputable company who will agree to buy the equipment at the end of the original lease at fair market value, in which case he covers himself for the residual value and he never has to see the equipment at all.

**The Chairman:** Do you see any problem if the fair market value at the end of the term of the lease exceeded 20 per cent of the original cost?

**Mr. Morgan:** This is one of the most profitable areas for American leasing companies particularly with aircraft. They make fortunes out of 747 leases because the residual value is sometimes even more than the original cost. I might add that 747s are in very great demand.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, page 22, paragraph (c) of the white paper, which is summarized on page 5 of the summary of the white paper, I shall read to you because it is short:

Provincial governments will be permitted to hold and vote up to 25 per cent of the shares of a new bank, reducing to 10 per cent within 10 years.

Would you have any comment on that?

**Mr. Frazee:** We are opposed to provincial ownership of banks. It has never been permitted under previous legislation. It has been suggested that perhaps this would help new banks get started. I don't really think it is necessary. I think that new banks should be able to, and have demonstrated in the past that they can, get started without provincial support of this kind. I think there is an element of conflict of interest which could develop. Even though banks are under federal jurisdiction they also have to respond to certain areas of provincial law, and I suggest that if you have an owner or even a part owner making laws that affect one of their entities, you could run into real problems in this area. If a government does business with a bank, and if it is also, as is suggested here, to be a part owner of a bank it is not too difficult to imagine that there would be competitive disadvantages to the, other financial institution serving that particular area.

**The Chairman:** What about the relationship between the other owners of the bank and the province as a part owner? Is there not likely to be a conflict of interest there?

**Mr. Frazee:** That is right. I can see all sorts of problems.

**The Chairman:** And to the extent of those depositors who are not either the province or crown companies in the right of

[Traduction]

sociétés de location ne tiennent pas plus que nous-mêmes à être propriétaire de l'équipement. Il y a plusieurs solutions à ce problème. Il existe la possibilité qu'à la fin de la location, la personne qui a loué l'équipement puisse se prévaloir de l'option d'achat à un prix courant raisonnable, dans ce cas, et que le bailleur coure la chance que ce prix soit au moins égal à la valeur résiduelle du produit; ou alors ce dernier peut prolonger la location afin de compenser pour la valeur résiduelle. Troisièmement, il peut rentrer dans ses frais en obtenant une avance anticipée d'une société renommée qui s'engagerait à acheter l'équipement à la fin de la location originelle à un prix courant raisonnable, auquel cas il rentrerait dans ses frais, pour ce qui est de la valeur résiduelle, sans jamais avoir vu l'équipement.

**Le président:** Croyez-vous qu'il y aura des problèmes si le prix courant raisonnable, à la fin de la durée de la location, dépasse 20 p. 100 du prix coûtant?

**M. Morgan:** Ce type de locations a été très rentable pour les sociétés américaines, en particulier dans le domaine de l'aviation. Elles ont fait fortune avec la location des 747, parce que la valeur résiduelle est quelques fois même supérieure au prix coûtant. Je dois ajouter que les 747 sont très en demande.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, à la page 23, alinéa c du livre blanc, qui est résumé à la page 5 de l'abrégé, on dit ce dont je vais faire lecture, car c'est court;

les gouvernements provinciaux pourront détenir jusqu'à 25 p. 100 du capital-actions d'une nouvelle banque, pourvu que ce pourcentage soit ramené à 10 p. 100 dans un délai de dix ans.

Pourriez-vous commenter cet article?

**M. Frazee:** Nous nous opposons à ce que les provinces soient propriétaires de banques. Cela n'a jamais été permis par aucune autre loi antérieure. On a suggéré que cela aiderait peut-être à la constitution de nouvelles banques; je ne crois pas que ce soit réellement nécessaire. Je pense que les banques devraient être capables, ce qu'elles ont prouvé par le passé, de donner le coup d'envoi, sans ce genre d'appui d'une province. Je pense qu'il y a possibilité qu'on se trouve en situations de conflits d'intérêts. Même si les banques sont sous juridiction fédérale, elles doivent également se soumettre à certaines lois provinciales. Je crois que, si un propriétaire ou même un actionnaire peut légiférer dans un domaine qui peut toucher une de ses entités, vous allez alors réellement être en face de problèmes. Si un gouvernement transige avec une banque et si ce gouvernement s'avère, comme on le suggère, être actionnaire de cette même banque, il est facile de penser que ce sera une concurrence injuste pour les autres institutions financières œuvrant dans ce domaine particulier.

**Le président:** Qu'elles seraient les relations entre les autres actionnaires d'une banque et la province actionnaire? Ne risquerait-il pas d'y avoir conflits d'intérêt?

**M. Frazee:** En effet, j'envisage tous les problèmes possibles.

**Le président:** Et dans la mesure où ces déposants ne sont ni la province ni des sociétés de la Couronne, du chef de la



[Text]

the province as against other depositors—you can see there also a conflict of interest situation?

**Mr. Frazee:** That is right. There are any number of areas where there could be conflict.

**The Chairman:** We have experience of that with the original petition of the Bank of British Columbia, in that they had provided in that that the province would own a percentage of the shares. Then the last Bank Act came through and there was no such provision in the Bank Act, so of course they amended their petition. Then the Province of British Columbia said that they had no intention of wanting to be shareholders. However, it does appear to be common gossip that a great many of the provincial crown companies give their business to the local branch of the Bank of British Columbia. Do you regard that as being a real possibility?

**Mr. Frazee:** That is a possibility. I cannot speak specifically about the B.C. situation, but I think it is a strong possibility. I do not think I am being unrealistic in saying, for instance, that it would depend on the degree of influence that this 25 per cent ownership could exercise on management. But 25 per cent is a pretty healthy amount of ownership. In times of tight money, for example, it seems to me that the province could exercise an influence which would not necessarily be in the best interests of the bank or of the other shareholders or of the policies being followed by the Central Bank. I can see all kinds of difficulties arising.

**Senator Cook:** Is there not another danger also? In my opinion, anyway, there is a danger that it will encourage the incorporation and operation of what might be regional banks?

**Mr. Frazee:** Personally I do not think there is any suggestion that the banks would be incorporated other than federally. But they might prefer to operate on a regional basis.

**Senator Walker:** Getting back to the question I was asking, we are proud of the Canadian banking system because it is Canadian-owned, and as you pointed out very modestly, it is the best in the world. But now here we have over 65 per cent of our industry owned by Americans, and the public, I know, are going to be very interested in your proposal or your acquiescence to the suggestion that we should have more American banks in here and unrestricted provided they live up to the regulations and stipulations. But is it not possible that 10 or 20 years from now we are going to look back on this with regret, because we are going to have in the banking system, just as you have in industry generally, if not a preponderance of American banks than a great percentage of them. Would that be a good thing?

**Mr. Frazee:** Well, senator, there are several points I would make. One is that as compared to industry generally—if you want to compare it to the oil industry or anything else—then Canadian banks are already here and they are already healthy and strong and well dispersed across the country. So I do not

[Traduction]

province par opposition aux autres déposants, voyez-vous là aussi un conflit d'intérêt?

**M. Frazee:** Oui. Il y a de nombreuses situations où il peut y avoir des conflits d'intérêt.

**Le président:** Nous en avons eu un bon exemple avec la pétition originale de la Banque de la Colombie-Britannique, dans laquelle on prévoyait que la province détiendrait un certain pourcentage des actions. On a ensuite adopté la Loi sur les banques qui ne prévoyait aucune disposition à cet égard. Ainsi, la pétition a dû être modifiée. Par la suite, la province de la Colombie-Britannique a déclaré qu'elle n'avait aucunement l'intention de détenir des actions. Cependant, d'après certaines rumeurs, un grand nombre des sociétés provinciales de la Couronne font affaires avec la filiale locale de la Banque de la Colombie-Britannique. Croyez-vous que cela soit possible.

**M. Frazee:** Oui. Je ne peux pas parler du cas particulier de la Colombie-Britannique, mais je pense que c'est très possible. Je crois être assez réaliste en disant, par exemple, que cela dépend de l'influence que peuvent avoir ces 25 p. 100 sur la direction de la banque. D'ailleurs, 25 p. 100 représentent un pourcentage assez sain de titres de propriétés. En période de carence monétaire, il me semble que la province pourrait exercer une influence qui ne serait pas nécessairement au mieux des intérêts de la banque, des autres actionnaires ou des politiques de la banque centrale. J'entrevois toutes sortes de difficultés.

**Le sénateur Cook:** Existe-t-il d'autres problèmes? Selon moi, il y a danger que cela encourage la constitution en société et l'administration de ce que nous appelons les banques régionales.

**M. Frazee:** Personnellement, je n'ai décelé aucune insinuation à l'effet que les banques seraient constituées autrement qu'au niveau fédéral. Par ailleurs, elles pourraient préférer fonctionner sur une base régionale.

**Le sénateur Walker:** Pour en revenir à ma question, disons que, nous sommes fiers du système bancaire canadien, car il appartient aux Canadiens et, comme vous l'avez subtilement fait remarquer, c'est le meilleur système au monde. Toutefois, à l'heure actuelle, les Américains détiennent plus de 65 p. 100 des parts de nos industries. Le public, je sais, sera vivement intéressé par notre proposition ou votre assentiment à la recommandation voulant qu'on augmente le nombre de banques américaines au Canada et qu'on laisse ces dernières fonctionner librement, dans la mesure où elles se conformeront aux règlements et aux conventions en vigueur. Mais serait-il possible que nous regrettions cette attitude dans 10 ou 20 ans, alors que la situation dans le domaine bancaire équivaudra à celle qui existe actuellement dans l'ensemble du secteur industriel, en ce sens que les banques seront en grande partie américaines. Cela est-il souhaitable?

**M. Frazee:** Eh bien, sénateur, je voudrais faire plusieurs remarques. La première est que par rapport à l'industrie en général, si vous voulez faire des comparaisons avec l'industrie du pétrole ou toute autre industrie, les banques canadiennes sont déjà implantées dans tout le pays et, elles sont puissantes



[Text]

really see that "Johnny come latels" can come in and seriously challenge the position of the Canadian banks. If they can, then there is something dreadfully wrong with Canadian banks, and I do not think there is. There is a restriction under the white paper—and I am not saying whether it is necessary or not—but there is a restriction that they can only grow to 15 per cent, and there are very definite restrictions on capitalization and the growth of the individual banks concerned and particularly on a number of offices. Now we did not in our submission recommend restrictions on the size of the individual units or on the total size of the foreign bank presence, but we did suggest that they should be restricted initially, until we have a little experience with it, to one office. The white paper has said one, possibly growing to five, so they have given themselves the flexibility over the next 10 years of making adjustments if they consider them to be in the public interest.

I just feel that our banking industry is sufficiently mature in this country and that, on the other hand, it is so important to Canada as a major trading nation to have a Canadian banking presence abroad, that we can make this tradeoff without jeopardizing the Canadian control of the banking system.

**Senator Walker:** I can understand your point of view, because you are the gargantuan bank in this country. But think of the little fellows. Once they have their foot in the door, all these things you have spoken about as stipulations and controls can be changed. Is that not correct? They can be changed to enable them to enlarge. I think that is what the Canadian people are worrying about in a thing like this. Our industry is gone; our banking system will be on the way. Not in the next ten years, but this is the beginning.

**Senator Macnaughton:** Is the answer to that not the type of business that the foreign banks do? They are not servicing the small borrower. They could not afford to.

**Mr. Frazee:** They are restricted to one office so it would be a little difficult to service the prairie provinces or the Atlantic provinces or any other area, other than the one that they are in primarily.

**Senator Macnaughton:** They are doing here what you are doing there outside of Canada: big loans to corporations.

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Macnaughton:** Mr. Frazee, in the summary of the white paper, on page 7 under the heading "Securities," it states:

The role of banks in dealing in corporate securities will be defined more precisely. Most importantly, the power of banks to underwrite corporate securities or to act as agent in the private placement of corporate securities will be withdrawn, but the name of a bank will be permitted to appear...

et cetera. This affects a lot of people in this country. If the banks were to take this over, I suppose a lot of people would go

[Traduction]

et prospères. Donc, je ne pense pas que les nouveaux venus puissent constituer une menace sérieuse pour les banques canadiennes. S'ils y arrivent, c'est que nos institutions bancaires auront de sérieuses lacunes; or, je ne crois pas que se soit le cas. Le Livre blanc impose une restriction, dont je ne veux pas discuter le bien-fondé, selon laquelle la part globale ne saurait excéder 15 p. 100. On limite aussi très nettement le capital et la croissance des filiales en cause et, en particulier, de plusieurs établissements. Nous n'avons aucunement proposé, dans notre mémoire, de restreindre l'importance des filiales ou la présence des banques étrangères au pays. Cependant, nous avons suggéré qu'elles se limitent, au départ, à un établissement, jusqu'à ce que nous sachions à quoi nous en tenir. Les auteurs du Livre blanc parlent d'une banque étrangère pouvant éventuellement comporter cinq établissements; ils se sont donnés la possibilité de procéder à des réajustements, au cours des dix prochaines années, s'ils considéraient dans l'intérêt public de le faire.

Je suis d'avis que notre industrie bancaire a une maturité suffisante et que, d'un autre côté, il est important que le Canada, grande nation commerciale, soit présent à l'étranger dans ce domaine pour que nous puissions faire cet échange sans nuire au contrôle exercé par le Canada sur le système bancaire.

**Le sénateur Walker:** Je comprends votre point de vue, étant donné que vous êtes la banque gargantuesque de ce pays, mais songez aux petits établissements. Lorsqu'ils ont le pied dans la porte, tout ce dont vous avez parlé, les stipulations et les contrôles, peuvent être modifiés. N'est-il pas vrai? Ils peuvent être modifiés pour permettre une expansion. Je pense que c'est ce qui inquiète les Canadiens dans une affaire comme celle-ci. Notre industrie s'en est allée, notre système bancaire va en faire autant, pas dans les dix prochaines années, mais c'est déjà commencé.

**Le sénateur Macnaughton:** La réponse au problème ne réside-t-elle pas dans le genre d'affaires réalisées par les banques étrangères? Elles n'assurent pas de service au petit emprunteur. Elles ne pourraient pas se le permettre.

**M. Frazee:** Elles sont limitées à un seul bureau de sorte qu'il leur serait quelque peu difficile d'assurer leur service dans les provinces des Prairies, dans les provinces Atlantiques ou toute région autre que celles où elles sont principalement établies.

**Le sénateur Macnaughton:** Elles font ici ce que vous faites hors du Canada, elles accordent gros prêts aux sociétés.

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur Frazee, dans le résumé du Livre blanc, à la page 7, sous la rubrique «Valeurs immobilières» il est indiqué:

Le rôle des banques en matière de titres de sociétés sera défini de façon plus précise. Ce qui est très important, c'est qu'on retirerait aux banques le droit de souscrire des titres de sociétés ou de jouer le rôle d'agent dans leur placement sur le marché privé, mais le nom d'une banque pourrait figurer...

Cela touche un grand nombre de personnes dans ce pays. Si les banques devaient l'accepter, je suppose que beaucoup quitte-

[Text]

out of their present jobs, and that is why it is limited. Do you have any comments on that?

**Mr. Frazee:** Well, under the existing Bank Act, and this has been permitted, you know, ever since bank acts were first written, it is through a broad definition of powers that we can deal in securities. It is that simple. The banks have been active in this field over all these many years. Some of the banks, but only some of them, have had a modest involvement in underwriting corporate securities. It has been relatively modest, but there has been some involvement. Our own bank has not.

During this period it seems to me that the placement investment dealers have prospered, banks have prospered and the Canadian public has been well served. What this current act is suggesting is simply to define more clearly the areas in which the banks may operate; and they have named a number of areas, including the underwriting of sales of government securities, both provincial and federal, and private placements, and all those sorts of things. They have specifically excluded the banks from being part of the underwriting groups of corporate securities to be distributed broadly. However, the banks can be part of the selling groups. But it is an interesting fact that the underwriters choose their own selling groups, and they do not have to include the banks if they do not want to. So they still have significant control over the distribution system, I would suggest.

In so far as Canadians are concerned, with all due respect to them, the brokerage houses and so forth do not have the number of branch offices across this country that the banks do. I know from personal experience in the small communities where I have worked, particularly in the eastern provinces, that in these small communities there would be no local representative of an investment house. If someone wanted to buy 50 shares of this or that, he went to the bank. It was the only place to go. The same was true if you wanted to buy a bond or something like that.

So the banks, I think, are absolutely tremendously important in the distribution in this context because of their branch system. I cannot believe that we will put anyone else out of business nor that our participation will be anything except a definite advantage to the Canadian public.

**Senator Macnaughton:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Frazee, in the white paper for the first time it is proposed that in respect of foreign dollar deposits used domestically the banks must pay a certain amount by way of reserves—I think it is 4 per cent—to the Bank of Canada. This is the first time we have had that provision. What is your comment? I should like to know just how it will work. What is the test as to whether foreign dollar deposits are being used domestically? And whose foreign deposit would it be?

**Mr. Frazee:** Mr. Chairman, the first part of your question is easy to answer. We do not feel happy about it. This is just another way that the banks can be taxed, because their 4 per

[Traduction]

raient leurs emplois actuels et c'est pourquoi c'est limité. Avez-vous des commentaires à formuler à cet égard?

**M. Frazee:** En vertu de la Loi sur les banques actuelle et, vous le savez, c'est permis depuis la première loi sur les banques, c'est grâce à une définition élargie des pouvoirs que nous pouvons faire le commerce des valeurs mobilières. C'est aussi simple que cela. Depuis de nombreuses années, les banques sont actives dans ce domaine. Certaines d'entre elles, mais seulement quelques unes, ont participé à la souscription de titres de sociétés, participation relativement modeste mais participation tout de même. Votre propre banque n'a pas participé.

Pendant cette période, il me semble que les négociants en valeurs ont prospéré, qu'il en a été de même des banques et que le public canadien a été bien servi. Cette loi propose simplement de préciser les activités que les banques peuvent exercer et en nomme un certain nombre, dont la souscription de titres des gouvernements provinciaux et fédéraux, les placements privés et toutes ces sortes de choses. Les banques ont été exclues des groupes souscripteurs de titres de sociétés devant être distribués à grande échelle. Toutefois elles peuvent faire partie des groupes de placement. Il est intéressant de noter que les souscripteurs peuvent choisir leur propre groupe de placement et ne sont pas obligés d'inclure les banques s'ils ne le désirent pas. Je pense donc qu'ils exercent toujours un contrôle notable sur le système de distribution.

En ce qui concerne les Canadiens, avec tous le respect qu'on leur doit, les maisons de courtage, etc., n'ont pas autant de succursales à travers le pays que les banques. Ayant travaillé dans les petites agglomérations, je sais, qu'on n'y trouve pas toujours des représentants de sociétés de placements, particulièrement dans les provinces de l'est. Si quelqu'un voulait acheter 50 actions de telle ou telle entreprise, il allait à la banque. C'était le seul endroit où aller. C'était également vrai si vous vouliez acheter une obligation ou quelque chose de ce genre.

Dans ce contexte, je pense donc que les banques jouent un rôle de toute première importance dans la distribution par suite de leur système de succursales. Je ne peux pas croire que nous allons provoquer la faillite d'autres institutions ni que notre participation ne sera autre chose qu'un avantage certain pour le public canadien.

**Le sénateur Macnaughton:** Merci.

**Le président:** Monsieur Frazee, le Livre blanc propose que les banques soient tenues de payer à la Banque du Canada un certain montant sur les dépôts en devises étrangères utilisées dans le pays, je crois qu'il s'agit de 4 p. 100. C'est la première fois que nous voyons une telle disposition. Quelles sont vos remarques? J'aimerais simplement savoir comment cela va fonctionner. Comment détermine-t-on si les dépôts en dollars étrangers sont utilisés dans le pays? Et de quels dépôts étrangers s'agit-il?

**M. Frazee:** Monsieur le président, il est facile de répondre à la première partie de votre question. Nous ne sommes pas très satisfaits du système. Il s'agit simplement d'une autre façon de



[Text]

cent non-interest-bearing reserves will have to be maintained on these foreign currency deposits. Moreover, they have not really given an explanation of how they will keep control over this.

Let us suppose, for example, we made a loan in foreign currency to a Canadian company based in a Canadian city; we would not really have control there or even any way of knowing whether that company was using those funds in Canada or using them abroad. We would not know what they had done with them. So I can see problems there. I do not really know at this stage how the government intends to monitor or control or administer it. That part so far is left to our speculation, I guess. But there are some possible disadvantages which could grow out of this.

Suppose a U.S. institution, a subsidiary of an American bank, established itself in Canada under provincial law but did not have chequeable deposits. It would not be required therefore, to incorporate as a bank, but it could operate in Canada. As an example, let us say the company was operating in Toronto. As I understand it, they could go out into the open commercial paper market and raise U.S. funds and lend them to a Canadian entity without carrying any reserves, whereas a Canadian bank, doing the same sort of thing—and Canadian banks raise theirs through deposits—would have to carry reserves. So it could be a disadvantage. It is difficult to work this through, because the details are not entirely available to us yet.

**The Chairman:** Right on that point, why would a Canadian institution be using foreign dollar deposits for domestic business?

**Mr. Frazee:** There might be an interest rate advantage, and even if they have to convert it into Canadian dollars, if they are generating U.S. dollars—and I keep using U.S., but, of course, it is foreign—if they are, in the nature of their business, generating U.S. dollars, they are not running an exchange risk, because they can accumulate their U.S. dollars over a period to repay the loan so that—.

**The Chairman:** Would it not be a fair assumption that, if they combined these operations to foreign dollar deposits, the use most likely would be outside of Canada?

**Mr. Frazee:** Well, I had not thought that through. That would seem to be a logical conclusion, but I must admit I have not thought it through, Mr. Chairman.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, if I may ask a general question on reserves, I do not want the information now, but could the witness inform the committee as to what the provisions are in some of the principal jurisdictions with respect to reserves? I am thinking of such jurisdictions as the United States, the United Kingdom, and perhaps Japan. I am interested in the reserve requirements that are demanded of the banking systems in those jurisdictions and, as well, whether interest is paid on those reserves.

[Traduction]

taxer les banques, parce que leurs réserves de 4 p. 100 ne produisant pas d'intérêts devront être conservées dans ces dépôts en devises étrangères. En outre, on n'a pas vraiment donné d'explications sur la façon de contrôler le système.

Supposons, par exemple, que nous fassions un prêt en devises étrangères à une société canadienne établie dans une ville canadienne. Nous ne pouvons en fait exercer sur elle aucun contrôle ni même avoir aucun moyen de savoir si cette société a utilisé ces fonds au Canada ou à l'étranger. Nous ne saurions pas ce qu'elle en a fait. Je vois donc là des problèmes. Jusqu'ici je ne sais vraiment pas comment le gouvernement à l'intention de procéder à un contrôle ou à une vérification ni comment il va appliquer cette disposition. Je pense qu'on nous laisse spéculer en la matière. Mais des inconvénients pourraient éventuellement en découler.

Supposons qu'un établissement américain, une filiale d'une banque américaine, s'établisse au Canada en vertu de la loi provinciale mais ne dispose pas de dépôts sur lesquels on peut tirer des chèques. Cette institution n'aurait donc pas à être constituée en corporation bancaire, mais pourrait s'installer au Canada. Admettons par exemple que cette filiale fasse affaire à Toronto. Si je comprends bien, elle pourrait aller sur le marché commercial libre du papier, y recueillir des fonds américains et sans avoir de réserves, les prêter à une entité canadienne, tandis qu'une banque canadienne qui ferait la même chose, et les banques canadiennes recueillent leurs fonds au moyen de dépôts, devrait, elle, en avoir. Elle se trouverait donc désavantagée. Il est difficile de savoir exactement ce qu'il en est, puisque nous ne disposons pas encore de tous les détails.

**Le président:** Précisément à ce sujet, pourquoi une institution canadienne se servirait-elle de dépôts en dollars canadiens pour des affaires effectuées à l'échelle nationale?

**M. Frazee:** Peut-être à cause d'un taux d'intérêt avantageux, et même si elle devait convertir ses dépôts en dollars canadiens si, de cette façon, elle produit des dollars américains, et j'emploie constamment ici américain au sens d'étranger, si donc cette institution produit des dollars américains, elle ne court aucun risque à les changer, puisqu'elle peut accumuler ses dollars U.S. un certain temps pour rembourser le prêt, précisément pour éviter tous les risques de change.

**Le président:** Serait-il faux d'en conclure que, si elle combinait ces opérations à celles des dépôts en monnaies étrangères elle s'en servirait très probablement à l'extérieur du Canada?

**M. Frazee:** Eh bien! Je n'avais pas pensé si loin. Ce serait là, en effet, une conclusion logique, mais j'avoue ne pas l'avoir déduite, monsieur le président.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, je voudrais poser une question générale au sujet des réserves, sans m'attendre à recevoir des renseignements immédiatement: le témoin pourrait-il informer le Comité sur les dispositions existant, au chapitre des réserves, dans quelques grands pays? Je pense, par exemple, aux États-Unis, à la Grande-Bretagne et peut-être au Japon. Je voudrais savoir quel pourcentage de réserves obligatoires ces pays imposent à leurs systèmes bancaires, et, également, si ces réserves rapportent des intérêts.



[Text]

**Mr. Frazee:** From memory, I am unable to tell you, senator. It is not uncommon, of course, to have financial institutions maintain reserves.

**Senator Cook:** I am interested in knowing whether the reserve requirements in other jurisdictions are more severe or less severe than the requirements in Canada.

**Mr. Frazee:** I would say both.

**Mr. Morgan:** We have a document here which sets out the reserve requirements in respect of foreign deposits. In the United Kingdom, each bank has a 12½ per cent minimum reserve ratio against deposits, resident and non-resident.

**Mr. Frazee:** So, the reserve requirements appear to be more onerous in the United Kingdom.

**Senator Cook:** Could you let us have a memo on that?

**Mr. Frazee:** Yes.

**Mr. Morgan:** This is a document which we cannot release, but we will certainly prepare a memo for you on this whole area.

**Senator Cook:** Perhaps in this day and age the need for reserves is not as great as it was many years ago. I think the committee would like to know whether Canada's requirements are more severe or less severe than our principal competitors.

**Mr. Frazee:** We will prepare a memo for the committee on that question.

**The Chairman:** It would certainly appear that in the area of foreign dollar deposits some very specific regulations are required as to when they fall into the category of foreign deposits and when they do not. That may require a good deal of monitoring.

Liquidity is one matter that is proposed to be dealt with specifically by regulation. It occurs to some of us that liquidity, and any dictation of policy in that regard, might be what we would regard as a matter of substance and something which should be dealt with by way of legislation rather than by regulation. As you know, the Governor in Council simply passes regulations by an order in council, and one does not have much opportunity to deal with them until they are passed. The attitude of this committee has been that there should not be legislation by regulation.

Would you regard this area of liquidity as being an area where the proposals to govern liquidity should be administrative or legislative?

**Mr. Frazee:** The white paper does not state definitely what the proposal is in this area. It says that whatever is done, it will provide the development of guidelines and if necessary, the issuance of specific directives to individual banks.

The reason I am hesitating on this is that I think it would be almost impossible for the central authority to define capital adequacy or adequacy of liquidity. To my knowledge, no one has successfully defined capital adequacy where banks are

[Traduction]

**M. Frazee:** Je ne puis, de mémoire, vous répondre sénateur. Cependant il n'est pas rare, bien entendu, que des institutions financières aient des réserves.

**Le sénateur Cook:** Je veux savoir si, dans d'autres pays, les réserves obligatoires sont plus, ou moins, sévères que celles exigées au Canada.

**M. Frazee:** Ma réponse serait à la fois oui et non.

**M. Morgan:** Nous avons ici un document qui fait état des réserves obligatoires à maintenir à l'égard des dépôts en monnaies étrangères. En Grande-Bretagne, chaque banque doit maintenir un minimum de réserves calculé à 12½ p. 100 de ses dépôts, qu'il s'agisse de résidents ou de non-résidents.

**M. J. A. Frazee:** Ainsi, en Grande-Bretagne, les réserves obligatoires paraissent plus considérables.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous nous rédiger une note d'explication à ce sujet?

**M. Frazee:** Oui.

**M. Morgan:** Nous ne pouvons pas communiquer ce document, mais nous vous préparerons certainement une note d'explications sur toute cette question.

**Le sénateur Cook:** Par les temps qui courent, le besoin de réserves n'est peut-être pas aussi grand qu'il l'était il y a quelques années. Je crois que le Comité aimerait savoir si les exigences canadiennes sont plus ou moins sévères que celles de nos principaux concurrents.

**M. Frazee:** Nous préparerons une note de service à ce sujet à l'intention du Comité.

**Le président:** Il apparaît en tout cas certain qu'il faut des règlements très précis au sujet des dépôts en monnaies étrangères pour déterminer à quel moment ces dépôts tombent dans la catégorie des dépôts étrangers ou non. Cette évaluation exigerait peut-être beaucoup de surveillance.

On se propose de traiter de la question des liquidités à toute fin pratique uniquement par voie de règlement. Or quelques-uns d'entre nous estiment que les liquidités et tout énoncé de politique à cet égard, pourraient être considérés comme une question de fond qui devrait être régie par une loi plutôt que par un règlement. Comme vous le savez, le gouverneur en conseil adopte les règlements par simple décret et personne ne peut vraiment se pencher sur de telles mesures avant qu'elles ne soient adoptées. Notre comité a toujours été d'avis qu'il ne faudrait pas légiférer par voie de règlement.

Le domaine des liquidités est-il, à vos yeux, un domaine qui devrait être régi par des mesures de nature administrative ou législative?

**M. Frazee:** Le livre blanc ne présente aucune recommandation définitive à ce sujet. Il déclare simplement que quoi que l'on fasse, il faudra élaborer des indicateurs et, si nécessaire, adopter des directives individuelles spéciales pour chaque banque.

La raison de mon hésitation à ce sujet vient de ce qu'il serait presque impossible à l'administration centrale de définir ce que serait un niveau convenable de capital ou de liquidités. À ma connaissance, personne n'a réussi à définir ce que serait un tel

[Text]

concerned, and they have been trying to do so for a long time. As you may know, the Franklin National Bank, which is a bank that failed in the United States, had what most bankers would have considered a very healthy capital ratio. Nevertheless, it failed. So, it goes much deeper than that. It depends, essentially, on the nature of the assets. Canadian banks, historically, have had a somewhat higher leverage in the area of capital than have some foreign banks. We had evidence that this is acceptable to investors at the time about two years ago when there was a crisis in the banking industry with the result that the Herstad and Franklin Banks failed, along with others. In addition, major foreign exchange losses were suffered by some of the major U.K. and European banks. During that entire period, Canadian banks continued, contrary to many others, to be able to fund their assets abroad at the most favourable rates, which was an indication that investors still found that the Canadian banks, in spite of their higher leverage, were acceptable. It was felt that Canadian banks were well managed and that they have a strong Canadian base from coast to coast. In other words, if there were problems in the lumber industry in British Columbia, things were probably thriving in Ontario; if the fishing industry was suffering in the Atlantic provinces, the grain industry was strong on the prairie provinces. We are not subject, as a regional bank might be, to the vicissitudes of a particular area. Investors were also aware that we were an international business, giving a further diversification to our asset mix. All in all, Canadian banks were considered to have an adequate capital ratio, whether it should be 20 to one. The capital adequacy of Canada's chartered banks does compare favourably with those abroad, according to a study made by Mr. James A. McMyn, who is a partner in the firm of Peat, Marwick, Mitchell & Co. He claims that our capital adequacy does compare favourably with foreign banks.

**Senator Cook:** When you say 20 to one, to what are you referring?

**Mr. Frazee:** This would be our total capital, and we define capital as shareholders' equity, our rest account, and our reserve appropriation for contingencies. When we speak of a ratio of 20 to one, we are speaking in terms of the ratio of that figure to our total deposits.

**The Chairman:** And that is what?

**Mr. Frazee:** Roughly, 20 to one.

**The Chairman:** Did you have a question to ask on this area, Mr. Poissant?

**Mr. Poissant:** The Association of Trust and Mortgage Companies put forth the view that the ratio was not that which is expressed in the article to which you have referred, Mr. Frazee. They were to forward a written submission to the committee as to why they disagreed with the ratio as it is given in that article.

[Traduction]

niveau dans le cas des banques, et pourtant il y a longtemps qu'on essaie de le faire. Comme vous le savez, la *Franklin National Bank* qui a fait faillite aux États-Unis, avait un coefficient de capitaux que la plupart des banquiers auraient considéré très sain. Et pourtant elle a fait faillite. Alors le problème a des racines bien plus profondes. Il dépend, fondamentalement de la nature des avoirs. Les banques canadiennes, c'est un fait historique, ont eu un coefficient plus élevé, au chapitre des capitaux, que certaines banques étrangères. Et nous avons eu la preuve que cette situation convenait aux investisseurs lors de la crise qui a secoué l'industrie bancaire, il y a environ deux ans, et qui a conduit à la faillite, entre autres les banques de Herstad et de Franklin. De plus, quelques-unes des principales banques anglaises et européennes ont souffert des pertes importantes en devises étrangères. Au cours de toute cette période, les banques canadiennes, contrairement à bien d'autres, ont pu continuer à consolider leurs avoirs à l'étranger aux taux les plus favorables; cet indice prouve bien que les investisseurs trouvaient encore acceptables les banques canadiennes, malgré leur coefficient plus élevé de liquidités. On estimait que les banques canadiennes étaient bien gérées et qu'elles avaient, d'un océan à l'autre, des assises canadiennes solides. En d'autres termes, si la Colombie-Britannique avait des problèmes dans le secteur forestier, l'Ontario se portait probablement très bien; si l'industrie de la pêche était en perte de vitesse dans les provinces Atlantiques, celle du blé se maintenait bien dans les Prairies. Nous ne sommes pas, comme une banque régionale peut l'être, soumis aux vicissitudes d'une région particulière. Les investisseurs étaient aussi conscients de l'envergure internationale de nos entreprises, facteur qui diversifie encore davantage nos différents types d'avoirs. En un mot, le pourcentage du niveau de capital des banques canadiennes était considéré comme convenable. Les réserves en capital des banques à charte canadiennes se comparent avantageusement à celles des banques étrangères, selon une étude menée par M. James A. McMyn, associé de la *Peat, Marwick, Mitchell & Co.* Il prétend que nos réserves en capital se comparent avantageusement avec celles des banques étrangères.

**Le sénateur Cook:** Lorsque vous parlez d'un rapport de 20:1 à quoi songez-vous?

**M. Frazee:** Ce rapport définit notre capital global, c'est-à-dire la valeur nette des parts des actionnaires, notre compte de réserves, et notre fonds de prévoyance. Lorsque nous parlons d'un rapport de 20:1, nous parlons du rapport entre le capital global et l'ensemble de nos dépôts.

**Le président:** Ce qui veut dire?

**M. Frazee:** Approximativement, 20 fois la valeur de nos dépôts.

**Le président:** Vouliez-vous poser une question à ce sujet, monsieur Poissant?

**M. Poissant:** L'Association des sociétés de fiducie et d'hypothèques a émis l'opinion que le rapport n'est pas celui que donne l'article que vous avez mentionné, monsieur Frazee. Les représentants de cette association devaient présenter un rapport au Comité sur les raisons de leur divergence d'opinions.



[Text]

You said earlier that some members of your association disagree with the attitude of the association respecting the admission of foreign banks into Canada. Would you be good enough to ask the members who disagree with the association's statement to submit a written brief to the committee outlining their views on it?

**Mr. Frazee:** I believe they have been submitted. We will assemble them for the committee. I believe at least three banks have submitted briefs which contain some element of disagreement with the basic brief of the Canadian Bankers' Association.

**Senator Macnaughton:** The Bank of Montreal is one.

Mr. Chairman, could I ask one more question? Last week the trust companies' association representatives were complaining about being forced eventually to make interest-free deposits with the Bank of Canada, and they claimed that, in effect, if I understood them, the banks would be hurt to a lesser degree because a bank, in effect, has short-term money, which they turn over faster, whereas the trust companies are locked in on long-term money. They would, therefore, as they saw it, have to deposit long-term money, which they considered to be an extra handicap for the trust companies. They said, in effect, that it gave an advantage to the banks which in their opinion was unfair. Would you have any comment on that.

**Mr. Frazee:** My understanding of the white paper proposals is that the deposits over one year that are not encashable will not draw reserves. I think that is right. I think also the trust companies raise a substantial portion of their deposits in this area. It may be that they are concerned that because these deposits would not draw reserves for us either, because we presently are not in that field, the banks would get into that field and compete for these deposits; but I cannot see, if they are paying the same rate of reserves as we are, how we would have any advantage over them. They have an advantage over us at the moment, but the way I would like to see it is for everybody to be equal.

**Mr. Poissant:** Referring to Senator Macnaughton's question, it was said by the trust companies that while it is true that you will have no reserve on these long-term deposits, it was their view that you might not use that money the way they use it, for mortgage purposes. They feel that it might be diverted to commercial loans to nicer rates in situations that tend to provide more flexible deals in financing. This is, of course, where you are going to compete: both of you will try to attract money at five-year terms, and both at the same rate of interest; but they will have to go to mortgages, while you may use that money with no restriction in commercial deals. They said that even now you are allowed to have 10 per cent of your investment in mortgages, but you have not even attained that ceiling yet. They say that perhaps you will not go into deposits because you have that ceiling now, but are not using it.

[Traduction]

Vous avez mentionné plus tôt que certain membres de votre association désapprouvaient l'attitude de l'association à propos de l'admission des banques étrangères au Canada. Auriez-vous la bonté de demander à ces membres déssidents de présenter un mémoire écrit dans lequel ils exposeraient leur opinion au Comité.

**M. Frazee:** Je crois qu'ils en ont déjà présentés. Nous les résumerons pour les membres du Comité. Je crois qu'au moins trois banques ont déjà présenté des mémoires qui s'éloignent sur certains points du mémoire général de l'Association canadienne des banquiers.

**Le sénateur Macnaughton:** La Banque de Montréal en est une.

Monsieur le président, puis-je poser une autre question? La semaine dernière, les représentants de l'Association des compagnies de fiducie se sont plaints des mesures éventuelles qui les forceraient à effectuer des dépôts sans intérêt à la banque du Canada; si j'ai bien saisi leur point de vue, ils ont prétendu en outre que les banques seraient moins lésées que les sociétés de fiducie étant donné qu'elles disposent de liquidités à court terme qu'elles peuvent exploiter rapidement, alors que les sociétés de fiducie subissent le blocage de capitaux à long terme. Ces dernières se verraient donc dans l'obligation de déposer ces liquidités à long terme, ce qui les désavantagerait nettement. À leur avis, cette mesure avantage injustement les banques. Qu'en pensez-vous?

**M. Frazee:** À ma connaissance, les propositions contenues dans le Livre blanc stipulent que les dépôts non encaissables ayant plus d'un an à courir ne pourront constituer des réserves. Je pense que cela est juste. Je crois également que les sociétés de fiducie réalisent une partie importante de leurs dépôts de cette façon. Ces dernières s'inquiètent peut-être du fait que ces dépôts ne pouvant non plus constituer nos réserves, étant donné que nous ne nous intéressons pas actuellement à ce domaine, les banques envahiraient ce secteur et leur feraient concurrence; pour accaparer ces dépôts; toutefois, je ne puis voir comment nous pourrions être avantagées par rapport à elles, si nous étions soumis aux mêmes normes concernant les réserves obligatoires. Elles sont en meilleure position que nous actuellement, et j'aimerais bien que nous soyons tous sur le même pied.

**M. Poissant:** A propos de la question du sénateur Macnaughton, les représentants de sociétés de fiducie ont affirmé que même s'il est vrai qu'on ne pourra constituer des réserves à partir de dépôts à long terme, ils craignent que les banques n'utilisent pas ces fonds aux mêmes fins qu'eux, c'est-à-dire pour financer des projets hypothécaires. A leur avis, ces liquidités pourraient servir à financer les prêts commerciaux à des taux plus avantageux dans certains cas où la tendance favorise des modalités de financement plus souples. C'est là, évidemment, que la concurrence s'exercerait désormais: les banques de même que les sociétés de fiducie essaieraient de s'attirer les dépôts encaissables après cinq ans et ce, aux mêmes taux d'intérêts; les sociétés de fiducie, elles, doivent se contenter des prêts hypothécaires, alors que vous pourriez utiliser ces liquidités sans restriction pour financer les transactions commerciales. Ils ajoutent que même actuellement, vous pouvez investir



[Text]

**Mr. Frazee:** Well, the banks are certainly different from the trust companies. They are primarily, as I think I mentioned earlier, in the mortgage business. That is where they are placing their assets, and in other investments, as opposed to banks, which are in the lending business, which includes mortgages just as one sector, though an important one, but not a high percentage of our total portfolio. We are more inclined to deal with a pool of funds. From whatever sources, we have a pool of funds. We watch it ourselves, internally, to make sure we do not have everything maturing next week, but essentially a very large percentage of our funds is relatively short term—demand, or very short term—and we pool them and utilize them in our asset mix, accordingly. I would not say that the time cannot be reached where we will do more matching of mortgages with term deposits, the same as the trust companies do, and in our mortgage companies—some of the banks have mortgage subsidiaries—there is a matching, to the extent that it is possible, of maturities; but I have not really grasped the trust companies' true concern in this area. I am still puzzled about what they really mean.

**Senator Cook:** I thought their objection was that they only wanted to pay reserves on their chequing balances.

**Mr. Frazee:** That is fine with us.

**Mr. Scott:** I think they went further and said that, like the banks, they did not want to pay them at all, but if they had to do it, they preferred to do it on their chequing accounts.

**Mr. Poissant:** Their concern is that you will compete on the depositing market, and from then on you will have no reserves and they will have no reserves, whereas before you did have reserves.

**Mr. Frazee:** Well, if they do not want competition, I do not quite understand their viewpoint.

**Mr. Poissant:** They say, secondly, that it is quite all right so long as you are both in balance, but that if you use money on long-term deposit for other purposes, that is, commercial purposes, that they cannot take advantage of, then that is where the competition is. It is not at the deposit level—they agree there. If you both put the money in long-term deposits there is no quarrel. If you divert that money, however, that is now reserved to them, and use it for commercial activities, the opportunity to pursue which they are now deprived of, they say that this is of deep concern to them.

**Mr. Frazee:** There is a higher spread on a long-term loan, normally, than there is on a short-term loan. Commercial

[Traduction]

10% de vos avoirs dans les prêts hypothécaires, mais que vous n'avez pas encore atteint ce plafond. Selon eux, il se pourrait que vous ne vous intéressiez pas aux dépôts à long terme, étant donné que vous êtes soumis à un plafond que vous n'utilisez pas.

**M. Frazee:** Les banques diffèrent certainement des sociétés de fiducie. Ces dernières s'intéressent particulièrement, comme je crois l'avoir mentionné plus tôt, au marché hypothécaire. C'est là, entre autres, qu'elles placent leur avoirs, contrairement aux banques, qui s'intéressent plutôt aux prêts en général, y compris le prêt hypothécaire. Ce secteur est assez important, mais il ne représente qu'une faible proportion de leur portefeuille global. Nous avons davantage tendance à constituer des réservoirs de fonds, quelle que soit la source d'où ils proviennent. Nous exerçons un contrôle interne sur ces avoirs et veillons à ce que tous les dépôts n'arrivent pas à échéance en même temps, mais bon nombre d'entre eux sont relativement à court terme (à demande ou à très courte échéance); nous les groupons et les utilisons dans notre portefeuille d'avoirs. Je n'irai pas jusqu'à dire que nous n'utiliserons pas davantage les dépôts à terme pour financer les prêts hypothécaires, comme le font les sociétés de fiducie et nos sociétés de prêts hypothécaires. Certaines banques possèdent des filiales à vocation hypothécaire, où les prêts hypothécaires sont, dans la mesure du possible, financés par les dépôts arrivés à échéance; je dois avouer que je n'ai pas tout à fait saisi les inquiétudes des sociétés de fiducie dans ce domaine. Je me demande encore ce qu'elles veulent dire réellement.

**Le sénateur Cook:** Je croyais que leurs objections portaient sur leur désir de ne constituer des réserves qu'à partir de leurs balances de chèques.

**M. Frazee:** Cela nous convient bien . . .

**M. Scott:** Je crois qu'elles sont allées encore plus loin et ont affirmé que, comme les banques, elles refusaient totalement de constituer des réserves, mais que si elles y étaient obligées, elles préféreraient le faire à même leurs comptes-chèques.

**M. Poissant:** Elles s'inquiètent de la concurrence que vous pourriez éventuellement leur faire sur le marché des dépôts et, dès lors, ni vous ni eux n'auriez des réserves, alors qu'auparavant, vous en aviez.

**M. Frazee:** Si elles craignent la concurrence, je ne comprends pas très bien leur point de vue.

**M. Poissant:** En deuxième lieu, elles affirment que ces réserves sont justes à condition qu'il existe un équilibre entre les banques et les sociétés de fiducie, mais que si vous utilisez vos dépôts à long terme à d'autres fins, c'est-à-dire, pour financer les transactions commerciales, ce qu'elles ne peuvent faire, alors vous leur faites concurrence. Ce n'est pas au sujet des dépôts qu'elles divergent d'opinion; elles sont d'accord sur ce point. Si les banques et les sociétés de fiducie fondent leurs réserves sur leurs dépôts à long terme, il n'y a pas de problème. Toutefois, si vous prenez cet argent qui leur est réservé et l'utilisez à des fins commerciales, ce qui en ce moment leur est refusé, c'est cela même qui les préoccupe beaucoup.

**M. Frazee:** Il y a une marge plus élevée pour un prêt à long terme, normalement, que pour un prêt à court terme. Les prêts

[Text]

loans are normally loans that are made close to, or in relationship to, prime, while long-term loans, such as a mortgage, attract the higher rate of interest; so I think the argument in that context is perhaps not entirely valid.

**The Chairman:** It is a matter of judgment as to which way you want to go.

**Mr. John Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, may I ask approximately what percentage of these term deposits would have a callable feature?

**Mr. Frazee:** Now?

**Mr. Lewis:** At the present time.

**Mr. Frazee:** We are virtually not in the non-callable deposit market at the present time—not our bank, anyway. I cannot speak for the others.

**Mr. Morgan:** There is only a very small amount of the market in bearer deposit notes. It is about 10 per cent of the market. Something like that. But I think we have to recognize that there is no way that all of our term deposit customers are going to opt for non-callable deposits. They want callable deposits, and they are willing to accept a lower rate of interest to get callable money. Therefore we are not going to be able to convert all of our term deposits over to non-reservable, non-callable deposits—it is just not possible. So what are they worried about?

**Senator Macnaughton:** Perhaps you should get together.

**Senator Austin:** You talked earlier on about the importance of the Canadian banks being in the international banking business, and I think it probably goes without argument that it has been attractive to the banks financially to be in that particular business. If I recall articles that have appeared in the press, it has been even more profitable to Canadian banks than domestic business has been in recent years. Would you comment on that?

**Mr. Frazee:** Well, it has varied, Senator Austin, over the years. I suppose you would have to relate it to total assets employed, but it has varied. I just do not have right at my fingertips the return on foreign assets, but the spreads are narrower, because it is a largely wholesale market, and I think the return on total assets has usually been greater in Canada than it has been abroad.

**Senator Austin:** But the return on the assets of the bank invested abroad is much higher than the return on their assets invested in Canada.

**Mr. Morgan:** You are talking about net after expenses, not gross margins. That is simply because it is a wholesale business. One man can do several billion dollars' worth of business abroad in the wholesale market, whereas it might take 100 men to handle the same volume in the bank in Canada.

[Traduction]

commerciaux sont normalement des prêts qui se rapprochent, ou sont liés au taux de base alors que les prêts à long terme, comme les hypothèques, ont un taux le plus élevé d'intérêt; c'est pourquoi, à mon avis, l'argument dans ce contexte n'est peut-être pas entièrement valable.

**Le président:** Il s'agit de déterminer laquelle des deux méthodes vous désirez utiliser.

**M. John Lewis, C.A., conseiller du comité:** Monsieur le président, puis-je demander quel pourcentage approximatif de ces dépôts à terme peut être racheté?

**M. Frazee:** Maintenant?

**M. Lewis:** En ce moment.

**M. Frazee:** Nous ne participons pas réellement au marché des dépôts non rachetables en ce moment, pas dans le cas de notre banque de toute façon. Je ne puis parler pour les autres.

**M. Morgan:** Il n'y a qu'une infime partie du marché en effets au porteur pour dépôt. Il ne s'agit que d'environ 10% du marché approximativement. Mais il nous faut, à mon avis, reconnaître que tous nos clients de dépôts à terme n'opteront pas pour les dépôts non rachetables. Ils veulent des dépôts rachetables et ils sont prêts à accepter un taux d'intérêt moins élevé pour avoir la possibilité de racheter leurs dépôts. En conséquence, nous ne pourrions convertir tous nos dépôts à terme en dépôt non remboursable, non rachetable. C'est impossible. De quoi s'inquiètent-ils alors?

**Le sénateur Macnaughton:** Vous devriez peut-être vous réunir.

**Le sénateur Austin:** Vous avez mentionné précédemment l'importance qu'il y a à ce que les banques canadiennes participent aux activités bancaires internationales et je crois qu'il va probablement de soi que cette participation soit, au point de vue financier, un attrait pour les banques. Si je me souviens des articles parus dans la presse, cela s'est révélé plus profitable pour les banques canadiennes que les affaires nationales au cours des récentes années. Pourriez-vous commenter cela?

**M. Frazee:** Cela a varié, sénateur Austin, au cours des années. Je suppose qu'il faudrait comparer avec l'avoir total, mais cela a varié. Je n'ai pas sous la main le rendement des avoirs étrangers mais les écarts sont moins grands parce qu'il s'agit principalement d'un marché de gros et je crois que les bénéfices sur l'avoir total ont habituellement été plus élevés au Canada qu'à l'étranger.

**Le sénateur Austin:** Mais les bénéfices sur les capitaux qu'une banque a investis à l'étranger sont plus élevés que les bénéfices sur leurs capitaux investis au Canada.

**M. Morgan:** Vous parlez de résultat net après la déduction des dépenses, non de marges brutes. Cela provient simplement du fait qu'il s'agit de commerce de gros. Une personne peut faire plusieurs milliards de dollars d'affaires à l'étranger dans le marché en gros alors qu'il peut falloir cent personnes pour s'occuper du même volume d'affaires dans une banque au Canada.



[Text]

**Senator Austin:** I am not objecting to Canadian banks' operating abroad. On the contrary, I think that the more Canadians know about the world banking community the better it will be for them as a whole; but there are a number of people in Canada who wonder why we should encourage the expansion of Canadian banks abroad. Why is that in the public interest, as distinct from the interest of the shareholders of the bank, and particularly when the cost appears to be the introduction of foreign banks and foreign banking policy into the Canadian market? Why is the trade-off in the public interest?

**Mr. Frazee:** In the first place, of course, I come back to the point that foreign banks are already here, so we should either kick them out, or put them under some sort of control. I certainly subscribe to what was proposed, that they come under some sort of control. But I think there are two obvious advantages to Canada of the Canadian bank presence abroad. One is that, we pay very substantial taxes in Canada on our earnings. I think for that reason it is quite a benefit to the Canadian public. Secondly, if you are in the exporting or importing business, it has been tremendously important—I think, and I have had this from a number of customer sources, that they have found it a tremendous advantage in their foreign dealings and their foreign operations—to have a Canadian bank presence with whom they can conduct the financial aspects of their operations. Those are two areas. There are others, but those are the two that come to mind.

**The Chairman:** On the taxes do you not get an offset for taxes paid abroad?

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Macnaughton:** You raise your money in the foreign market, too.

**Mr. Frazee:** Yes; we do. There is no drain on the Canadian source.

**Senator Austin:** Are you a source of information for Canadian businesses about international business conditions?

**Mr. Frazee:** That is right.

**Senator Austin:** Are you a source of information to the Bank of Canada about international business and financial conditions?

**Mr. Frazee:** We could be. They have their own sources, that they use. I would say that we are much more widely used by the private sector in terms of intelligence. It is not just that we are able to provide economic research and so forth, but we find it tremendously important that we have a man on the spot, whether it is the Dominican Republic, or Argentina, or wherever, and he can give us a report, a real feel for the country and what is happening. This we have found very useful to our customers.

**Senator Austin:** How do you see your international business developing over the next ten years?

**Mr. Frazee:** I suspect that it will be a little slower than it has been in the previous five years. It depends tremendously on

[Traduction]

**Le sénateur Austin:** Je ne m'oppose pas au fait que les banques canadiennes fassent des affaires à l'étranger. Au contraire, je crois que plus les Canadiens en sauront sur les activités bancaires mondiales, le mieux ce sera; mais il y a des gens au Canada qui se demandent pourquoi nous devons favoriser l'expansion des banques canadiennes à l'étranger. Pourquoi cela est-il d'intérêt public, par rapport à l'intérêt des actionnaires de la banque, et particulièrement lorsque le coût de cette expansion semble être l'instauration de banques et de politiques bancaires étrangères sur le marché canadien? Pourquoi cet échange est-il d'intérêt public?

**M. Frazee:** En premier lieu, évidemment, j'en reviens à la question des banques étrangères déjà installées dans notre pays. Nous ne pouvons les expulser ou leur imposer une certaine forme de surveillance. J'approuve certainement ce qui a été proposé: l'existence d'une certaine forme de surveillance. Mais il y a, à mon avis, pour le Canada deux avantages évidents à la présence de banques canadiennes à l'étranger. L'un de ces avantages est que nous payons des impôts très lourds sur nos bénéfices au Canada. Je crois que pour cette raison cela profiterait au public canadien. Deuxièmement, c'est très important pour l'exportation ou l'importation. Je crois, et un bon nombre de clients l'ont confirmé, que ces derniers ont trouvé un avantage énorme dans leurs transactions avec l'étranger de pouvoir consulter une banque canadienne avec laquelle ils pouvaient administrer les aspects financiers de leurs activités. Voilà deux aspects. Il y en a d'autres mais ce sont les deux auxquels j'ai pensé.

**Le président:** A propos d'impôts, n'obtenez-vous pas une compensation pour les impôts payés à l'étranger?

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous rassemblez vos fonds sur le marché étranger, également.

**M. Frazee:** Oui. Il n'y a pas de prélèvement au Canada.

**Le sénateur Austin:** Constituez-vous une source de renseignements sur les conditions internationales pour les entreprises canadiennes?

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Austin:** Êtes-vous une source de renseignements sur le monde des affaires et les conditions financières internationales pour la Banque du Canada?

**M. Frazee:** Nous pourrions le faire. Cette institution possède ses propres sources et les utilise. Je dirais que nos services de renseignements sont plus largement utilisés par le secteur privé. Il ne s'agit pas simplement de pouvoir fournir des services de recherches économiques, etc.; il est, à notre avis, très important d'avoir une personne sur place. En République dominicaine, en Argentine, ou ailleurs qui peut nous fournir un rapport, nous indiquer le pouls réel du pays et nous décrire ce qui se produit. Cela s'est révélé très utile pour nos clients.

**Le sénateur Austin:** Quelle sera l'expansion de vos activités au plan international au cours des dix prochaines années?

**M. Frazee:** Je crois que l'évolution sera un peu plus lente qu'elle ne l'a été au cours des cinq années précédentes. Cela



[Text]

the growth in the world economy, because in our business we really reflect what is going on out in the world. Having said that, each bank normally has what we call a country limit. That is a limit beyond which we do not want an exposure in a particular country. It is a very complex process to arrive at what we call a country limit. With a customer in Canada we have an authorized credit. That is a limit of borrowing to that particular customer, subject to renegotiation. The difference with a country limit is it's done entirely unilaterally by us and it is not revealed to anyone. Internally we have a limit of how much exposure we want. Once you grow to a certain size, you do not go beyond that, regardless of the opportunities. When some of these banks are pushing these limits, it will then depend on the growth of that foreign country to justify an increase in the limit.

**The Chairman:** Will it provide the means for an entry?

**Mr. Frazee:** I cannot look ahead ten years, that is just too much. I would say in the next few years there probably will be less growth, generally, in foreign markets by some Canadian banks.

**Senator Austin:** Are there any countries to which Canadian banks would like access, that have barred our access because of absence of reciprocal provisions?

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Austin:** Would you name them?

**Mr. Frazee:** Offhand, I would say Japan, certain parts of the United States and Switzerland.

**Senator Austin:** Would you recommend, Mr. Frazee, that before the Bank Act is proclaimed we have state-to-state discussions with those countries about access and mutuality, or is it your view that we should let things happen, and negotiate after the event?

**Mr. Frazee:** I would say after the event.

**Senator Austin:** Why is that?

**Mr. Frazee:** I think we should establish, as I said earlier, a rather flexible approach. We should state the principles very clearly and carefully, but have a flexible approach. I believe that many of the foreign banks have already made known their wishes in Ottawa. They are already making their approaches. They are not on a formal basis. They are not making application because there is no act yet. They have read the whitepaper. Once we have an act it can be handled at the administrative level by the Inspector General and others charged with this responsibility.

**Senator Austin:** Once we have a foreign bank doing business in Canada, and assuming that there are administrative barriers to a Canadian bank establishing in that foreign bank's country, we may find it very difficult to remove that foreign bank or have any sanctions against it as an individual bank and very

[Traduction]

dépend énormément de la croissance de l'économie mondiale parce que nos affaires reflètent réellement ce qui se passe dans le monde. Ceci dit, chaque banque possède normalement ce que nous appelons une limite dans le pays. Il y a une limite au-delà de laquelle nous ne voulons pas nous engager dans un pays en particulier. Il faut un processus très complexe pour déterminer cette limite. Dans le cas d'un client au Canada, nous avons un crédit autorisé. Il y a une limite d'emprunt pour ce client qu'il est possible de renégocier. La différence lorsque nous traitons avec un pays, réside dans le fait que nos activités sont entièrement unilatérales et que nos décisions ne sont révélées à personne. Au Canada, nous avons une limite au montant que nous voulons engager. Lorsqu'est atteint un certain niveau d'exploitation, il est préférable de ne pas le dépasser, peu importe les possibilités. Lorsque certaines de ces banques dépassent ces limites, elles devront justifier l'augmentation de la limite en tenant compte de la croissance économique de ce pays.

**Le président:** Fournira-t-il le moyen de s'y établir?

**M. Frazee:** Je ne peux pas envisager ce qui se produira dans 10 ans, c'est trop loin. Mais je dirais qu'au cours des quelques prochaines années, en général, l'expansion des opérations bancaires canadiennes sur les marchés étrangers sera plus réduite.

**Le sénateur Austin:** Y-a-il des pays étrangers auxquels les banques canadiennes voudraient avoir accès, qui nous interdisent de nous y implanter à cause de l'absence d'autorisations réciproques?

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Austin:** Voulez-vous les nommer?

**M. Frazee:** A priori, je dirais, le Japon, certains États des États-Unis et la Suisse.

**Le sénateur Austin:** Recommanderiez-vous, monsieur Frazee, avant la promulgation de la Loi sur les banques, que notre gouvernement négocie avec le gouvernement de ces pays l'accès à leurs marchés et des mesures de réciprocité, ou pensez-vous que nous devrions simplement laisser la situation évoluer et négocier après l'événement?

**M. Frazee:** Je dirais après l'événement.

**Le sénateur Austin:** Pour quelle raison?

**M. Frazee:** A mon avis, comme je l'ai déjà dit, nous devrions plutôt adopter une ligne de conduite plutôt souple. Nous devrions énoncer les principes très clairement et avec soin tout en adoptant une ligne de conduite souple. Je crois qu'un grand nombre de dirigeants de banques étrangères ont déjà fait connaître à Ottawa ce qu'ils veulent. Ils font déjà leurs démarches, mais pas officiellement. Ils ne font pas de demandes actuellement, parce que la loi n'a pas encore été adoptée. Ils ont lu le Livre blanc. Un fois que la loi aura été adoptée, cette question peut être réglée au niveau administratif par l'inspecteur général et d'autres fonctionnaires qui en sont chargés.

**Le sénateur Austin:** Une fois qu'une banque étrangère effectue des opérations bancaires au Canada, et en supposant qu'il existe dans son pays des barrières administratives empêchant une banque canadienne de s'y établir, il se pourrait qu'il nous soit très difficile de forcer cette banque à fermer sa succursale

## [Text]

difficult to get any recognition from the foreign government of our ideas of what reciprocity is. You do not foresee that condition taking place, I gather?

**Mr. Frazee:** I would not suggest that this will all be done without any complications whatsoever, but I do not think that they are going to be that severe. I would think it should be unnecessary—and I think it would certainly be a precedent for Canada—if we open negotiations now with Washington or with Tokyo on a government level about reciprocity in banking. The Japanese government probably would then be advising us as to what kind of legislation we should have in this country regarding banks. This is really an internal matter.

**Senator Austin:** And we would advise them.

**Mr. Frazee:** We would advise them, but I do not know whether they would appreciate that. It seems to me that you establish the ground rules of how you want your system to operate for banking in Canada within Canada, whether foreign or domestic, but primarily domestic. Then you have established a principle, "Yes, we will accept foreign banking institutions establishing subsidiaries in Canada" So they make application. When they make application you examine them and you also examine the country from which they come, to determine whether Canadian banks can go there. If you cannot go there, then you deny the application. I think the word would get back pretty quickly to the other country. You would still not be interfering in any way in their own internal affairs.

**Senator Austin:** I would like to take the point you have just made and ask you a different question about it. Are you personally in favour of the white paper recommendation that the creation of new bank charters in Canada be by public officials revealing details and making recommendations to a minister, or do you see advantages to the current system, namely incorporation by public examination by such bodies as this standing committee and the house committee?

**Mr. Frazee:** I wish I had asked that question first, because you would probably be a better judge of it than I am. As an association we have opposed incorporation by banks, of easing the entry into the system of additional banks. We thought that the system ensured that undesirable elements would not be incorporating banks which have to be such a visible and important part of the whole financial structure of the country. We felt that it should not be too easy to incorporate a bank. However, there has been some suggestion that perhaps we were making it too difficult, and therefore the existing Canadian banks were not subjected to the degree of competition that would be desirable. I would say that I have no objection to the new suggestion of letters patent, provided the examination of the new applicant is as extremely comprehensive as is desirable in the Canadian interest. I do not know the details of how they will assess this. I am not really in a position to say they can do an equal job to the parliamentary process. I just do not know.

## [Traduction]

ou de prendre des sanctions contre elle en tant que banque particulière... il peut être très difficile de faire accepter à ce gouvernement étranger notre conception de la réciprocité. J'en déduis que vous n'envisagez pas que ce genre de situation se produira?

**M. Frazee:** Je ne veux pas dire qu'il n'y aura pas de complications, mais je ne pense pas qu'ils seront aussi stricts. A mon avis, ce ne devrait pas être nécessaire, et ce serait certainement un précédent au Canada, si nous entamions actuellement des négociations avec Washington ou Tokyo au niveau gouvernemental au sujet de réciprocité dans le domaine bancaire. Dans ces conditions, le gouvernement japonais nous donnerait probablement des conseils sur les mesures législatives que nous devrions adopter dans notre pays au sujet des banques. Il s'agit réellement d'une question nationale.

**Le sénateur Austin:** Et nous leur donnerions des conseils.

**M. Frazee:** Nous leur donnerions des conseils, mais je ne sais pas s'ils nous en sauraient gré. Il me semble qu'il faut établir au Canada les règles qui régiront le système bancaire au Canada, qu'il s'agisse de banques canadiennes ou étrangères, mais principalement canadiennes. Le pays décide s'il va accepter que des établissements bancaires étrangers établissent des succursales au Canada, et ils font des demandes qu'on peut étudier en voyant si leur pays d'origine accepte que des banques canadiennes s'y établissent. Si le pays ne les accepte pas, la demande est rejetée. Je pense que l'autre pays serait rapidement mis au courant mais il n'y aurait pas eu ingérence dans ses affaires intérieures.

**Le sénateur Austin:** Je voudrais vous poser une question sur l'argument que vous venez de présenter. Êtes-vous personnellement en faveur de la recommandation du Livre blanc voulant que la création de nouvelles banques à charte au Canada se fasse par le biais d'une recommandation au Ministre, ou voyez-vous des avantages au système actuel, à savoir la constitution en société à la suite d'une étude publique par des organes tels que votre comité permanent et le comité de la Chambre?

**M. Frazee:** J'aurais aimé avoir posé cette question le premier, parce que vous seriez probablement plus capable d'y répondre que moi. En tant qu'association, nous nous sommes opposés à la constitution en société des banques, et à l'entrée de banques supplémentaires dans le système. Nous avons pensé que le système garantissait que des éléments indésirables ne seraient pas constitués en banques, lesquelles sont un élément si important et si visible de tout l'appareil financier de notre pays. Nous avions l'impression qu'il ne serait pas tellement facile de constituer une banque en corporation. Cependant, certains ont fait valoir que nous rendions peut-être la chose trop difficile; les banques canadiennes existantes n'ont donc pas été soumises au degré de concurrence qui serait souhaitable. Je dirais que je n'ai pas d'objection à la nouvelle suggestion concernant les lettres patentes pourvu que l'examen du nouveau requérant soit le plus complet possible, et ce dans l'intérêt du Canada. Je ne sais pas exactement comment se fera l'évaluation. Je ne suis pas véritablement en mesure de



[Text]

**Senator Macnaughton:** We can answer that.

**Mr. Frazee:** I hope they would have pretty strict terms of reference.

**The Chairman:** On that point, I think there would have to be some amplification of the provisions in the Business Corporations Act, because it seems that an ordinary company files a petition for incorporation and it is examined in the department, but it does not get out to the level of, for instance, this committee of the Senate or a corresponding committee of the House of Commons. It looks as though you might have to write a set of rules.

**Mr. Frazee:** I would think so.

**The Chairman:** It would be a set of rules under which there would be an examination, and a public examination. What do you think of that?

**Mr. Frazee:** I certainly subscribe to the theory that it is important to keep undesirable elements out of the banking business. If a public examination is the best process, then I would be for it. I am just not in a position to say.

**The Chairman:** Whether it is public or semi-public, private or semi-private . . .

**Mr. Frazee:** It should be thorough.

**The Chairman:** Let us just say that there should be some way in which there is an examination, that the incorporation should not proceed as an ordinary incorporation.

**Mr. Frazee:** I agree with that. I think there is some merit in the suggestion that existing financial institutions should have much easier access. If for an institution with a fine reputation and a history that is easily identifiable, although I do not have the details, they are proposing easier access, I would be in favour of that.

**Senator Cook:** Even if you do get a certificate of incorporation, you cannot commence business without the approval of the Governor in Council.

**Mr. Frazee:** That is right.

**Senator Cook:** That is the important document.

**The Chairman:** It depends you are going to do this study.

**Senator Austin:** It seems to me . . .

**The Chairman:** Our legal adviser, Mr. Scott, has a couple of questions.

**Mr. Scott:** I do not want to interrupt the debate, Mr. Chairman.

**Senator Austin:** It seems to me that the best forum for dealing with foreign banking applications would be a public forum where there would be a public examination of the conduct of that bank in Canada, and the conduct of its own domestic country in dealing with Canadian banking institutions; that would be one way of policing the question of

[Traduction]

dire si on pourra égaliser le processus parlementaire. Je l'ignore tout simplement.

**Le sénateur Macnaughton:** Nous pouvons répondre à cela.

**M. Frazee:** J'espère que les attributions seraient strictement fixées.

**Le président:** A ce sujet, je pense qu'il faudrait élargir les dispositions de la Loi sur les corporations canadiennes, car il semble qu'une société ordinaire puisse déposer une demande de constitution en corporation qui est examinée au ministère, mais qui ne se rend pas jusqu'à, par exemple, notre comité ou à un comité correspondant de la Chambre des communes. Il semble qu'on pourrait avoir à rédiger un ensemble de règles.

**M. Frazee:** C'est également mon avis.

**Le président:** Ce serait un ensemble de règles en vertu desquelles il y aurait un examen, en plus de l'examen public. Qu'en pensez-vous?

**M. Frazee:** Il est certain que je souscris à la théorie selon laquelle il est important de maintenir les éléments indésirables hors des affaires bancaires. Si un examen public était le meilleur procédé, je serais d'accord. Je ne suis pas véritablement en mesure de me prononcer.

**Le président:** Que cet examen soit public ou semi-public, privé ou semi-privé . . .

**M. Frazee:** Il devrait être approfondi.

**Le président:** Disons simplement qu'on devrait procéder à un examen, que la constitution en corporation ne devrait pas se faire comme à l'ordinaire.

**M. Frazee:** Je suis d'accord. Je trouve intéressante la suggestion selon laquelle les établissements financiers existants devraient être admis plus facilement que les autres. Si, pour un établissement ayant une bonne réputation et des antécédents facilement reconnaissables, on propose un accès plus facile, bien que je n'en connaisse pas les détails de cette question, je serais d'accord.

**Le sénateur Cook:** Même avec un certificat de constitution, il faut attendre l'approbation du gouverneur en conseil pour exercer des activités.

**M. Frazee:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** C'est le document important.

**Le président:** Il faut savoir si vous allez effectuer cette étude.

**Le sénateur Austin:** Il me semble . . .

**Le président:** Notre conseiller juridique, M. Scott, a deux questions.

**M. Scott:** Je ne veux pas interrompre le débat, monsieur le président.

**Le sénateur Austin:** Il me semble que les demandes des banques étrangères devraient faire l'objet d'un examen public, où l'on étudierait la conduite de cette banque au Canada, ainsi que dans son propre pays, à l'égard des établissements bancaires canadiens; ce serait une façon de contrôler la réciprocité. Comme vous avez plus d'expérience que moi, j'aimerais con-



[Text]

reciprocity. I would like your more experienced view on how that would affect you in foreign countries.

**The Chairman:** "Monitoring" might be a nicer word than "policing."

**Mr. Frazee:** There are two factors. One is the initial licensing or permit, or whatever. The other, of course, is the ongoing, because if you are going to get in trouble you get in trouble at some later date through some managerial indiscretions, or what have you. All the screening in the world cannot necessarily insure that any kind of institution will not get into difficulties later.

In dealing with foreign banks, I doubt very much if there will be any small, second level banking institutions wanting to incur the expense and risk of establishing in Canada. I believe most of the names you will be dealing with will be well known, large, reputable, international financial organizations. Determining whether or not it is desirable will not be an issue; it will be a sort of a non-starter.

On the reciprocity issue, are you suggesting that this should be debated by the House of Commons and the Senate Committees? I am not quite sure.

**Senator Austin:** I am simply saying that at some point there has to be a negotiating process, and perhaps the best point will be in the public examination of the application of that foreign bank for access to Canadian banking. Here is a case where these foreign bankers can be asked to come and tell this committee, for example, what the rules are in their host country and what we could expect by way of treatment of Canadian banks in that country. Is that not of some advantage?

**Mr. Frazee:** Could be.

**The Chairman:** It seems to me that there are some procedures available even now as long as you have knowledge or information of the fact of the application or petition for incorporation. For instance, in the Senate a senator might introduce a resolution on this question.

**Senator Austin:** You are not suggesting, Mr. Chairman, that that would be as desirable a way of proceeding as simply requiring these banks to be legislated into existence, which does not require a senator to hunt and peck amongst officials about applications?

**The Chairman:** No, but the first thing to decide is whether we are going to accept the recommendation of the white paper, that the banks be incorporated by letters patent.

**Senator Austin:** I do not accept it yet. I have quite an antipathy to that particular recommendation. I have not closed my mind on it, but I can see many more advantages to public examination than I can to the kind of private incorporation that letters patent would provide. I think there are public policy issues here.

[Traduction]

naître votre point de vue sur la façon dont cela vous toucherait dans les pays étrangers.

**Le président:** Il serait peut-être préférable de parler de «surveillance» au lieu de «contrôle».

**M. Frazee:** Il y a deux facteurs en cause. Premièrement, la licence ou le permis initial. Deuxièmement, la licence permanente—car s'il doit y avoir des problèmes, ils se révéleront plus tard par des imprudences de la direction, par exemple. Quelle que soit la sélection elle ne pourra garantir qu'aucun établissement n'aura des difficultés plus tard.

En ce qui concerne les banques étrangères, je doute beaucoup que des petits établissements bancaires veuillent engager des dépenses, étant donné le risque qu'il y a à s'établir au Canada. Je pense que vous aurez principalement affaire à des institutions financières internationales importantes, réputées et fiables. Pour ces dernières il ne sera même pas nécessaire de se demander s'il est souhaitable ou non de les accepter; quant aux autres, elles ne seront même pas dans la course.

A propos de la réciprocité, pensez-vous qu'elle devrait être examinée par les Comités de la Chambre des communes et du Sénat? Je n'en suis pas certain.

**Le sénateur Austin:** Je dis tout simplement qu'il doit y avoir un processus de négociation, à une certaine étape, et que ce pourrait être avantageusement lors de l'examen public de la demande présentée par une banque étrangère en vue d'avoir accès aux affaires bancaires canadiennes. Il y a un cas où l'on peut demander aux banquiers étrangers de se présenter devant notre Comité pour nous faire connaître, par exemple, quelles sont les règles dans leur pays hôte et à quoi nous pourrions nous attendre pour les banques canadiennes dans ce pays. C'est avantageux, non?

**M. Frazee:** Peut-être.

**Le président:** Il me semble qu'on dispose de certaines modalités même maintenant, aussi longtemps qu'on a des connaissances ou des renseignements sur la demande ou la pétition visant la constitution en corporation. Au Sénat, par exemple, un sénateur pourrait présenter une résolution sur cette question.

**Le sénateur Austin:** Vous ne dites pas, monsieur le président, que cela serait un moyen de procéder aussi souhaitable que de simplement exiger que ces banques soient constituées par voie législative, ce qui éviterait qu'un sénateur doive s'adresser à gauche et à droite au sujet des demandes?

**Le président:** Non, mais il importe d'abord de décider si nous allons accepter la recommandation du Livre blanc qui veut que les banques soient constituées en corporation par lettres patentes.

**Le sénateur Austin:** Je ne l'accepte pas encore. Je suis particulièrement contre cette recommandation. Je ne suis pas complètement fermé à cette idée, mais je vois beaucoup plus d'avantage à l'examen public qu'à cette constitution privée qui serait assurée par lettres patentes. Je pense qu'il y a ici des questions de politique publique.

[Text]

**The Chairman:** You are taking it out of the hands of the people's representatives.

**Senator Austin:** I am never for that.

**The Chairman:** I did not think you would support that.

**Mr. Frazee:** I should like to answer Senator Austin's earlier question. I now have the figures on the return of domestic and international business of Canada's five largest banks from 1970 to 1975. The return, which is the balance of revenue as a percentage of total assets, shows that domestic for 1975 was 1.35 per cent, foreign was 1.05 per cent. That was the narrowest differential over the five years, so the foreign is becoming more profitable but the domestic still has a higher profit ratio.

**Senator Austin:** What caused this explosion of interest by foreign banks in Canadian commercial banking? Why did they pack their suitcases in Chicago, New York and Tokyo and come to Canada in the way they did?

**Mr. Frazee:** I think initially it is a reflection of their belief in the future of this country. Like us, they are always looking around the world for opportunities and countries that are going to grow and expand. They saw opportunities to come here, do business and make a profit, and that is why they came. You might say that the inflow over the last year was obviously in anticipation of some sort of legislation. They may have had it on the back burner for some future date, but they accelerated it in anticipation of some form of legislation and felt that to be in before the legislation at least gave them a fighting chance.

**Senator Austin:** Have they brought much of their own foreign capital with them?

**Mr. Frazee:** I really do not know, because we do not have any statistics on them. I don't anyway. The statistical information is very limited. I would suggest that as capital-based it would be quite limited; not in all cases, but I mean of the more recent ones.

**Senator Austin:** But across the totality of the so-called suitcase banks it would appear from what has been in the press that it is quite limited. So that what they have done is take a commercial advantage in mobilizing funds already in Canada. They have simply used their external credit to raise money in Canada, including Canadian banks, to re-lend to Canadian business entities.

**Mr. Frazee:** Sure, they are here doing banking business and we think that they should be under the Bank Act.

**Senator Macnaughton:** But should that statement not be qualified by adding that certain institutions have been here for many years and have imported tremendous amounts of capital and invested it here? Without their being here, that capital would not be here.

[Traduction]

**Le président:** Vous l'enlevez aux représentants du peuple.

**Le sénateur Austin:** Je ne suis jamais pour cela.

**Le président:** Je ne pensais pas que vous l'approuveriez.

**M. Frazee:** J'aimerais répondre à la question antérieure du sénateur Austin. J'ai maintenant les chiffres relatifs aux recettes d'opérations intérieures et internationales des cinq banques les plus importantes au Canada, pour la période comprise entre 1970 et 1975. Le revenu, qui correspond au solde des recettes et indiqué en pourcentage du total des actifs, s'élevait en 1975 à 1.35 p.100, sur le plan intérieur, et pour l'étranger, à 1.05 p.100. Ce fut l'écart le plus faible pendant ces cinq années. L'élément étranger devient donc de plus en plus rentable, mais toutes proportions gardées, les activités intérieures réalisent plus de profits.

**Le sénateur Austin:** Qu'est-ce qui a entraîné cet intérêt accru de la part des banques étrangères, à l'égard du système canadien de banques commerciales? Pourquoi ont-ils quitté Chicago, New York et Tokyo pour venir au Canada, de la façon dont ils l'ont fait?

**M. Frazee:** Je pense qu'il s'agissait au départ d'une expression de confiance en l'avenir de notre pays. Tout comme nous, ils cherchent partout dans le monde des occasions favorables et des pays en expansion. Ils ont saisi l'occasion de venir ici, de traiter des affaires et de réaliser des profits. Voilà pourquoi ils sont venus. On peut dire que les entrées depuis un an ont été faites en prévision de l'adoption d'une loi quelconque. C'est un projet qu'ils gardaient peut-être sur les tablettes, mais ils ont décidé d'en accélérer l'application avant la mise en vigueur de la loi, croyant ainsi avoir des chances de succès.

**Le sénateur Austin:** Ont-ils apporté beaucoup de capitaux étrangers?

**M. Frazee:** Je ne sais vraiment pas, parce que nous n'avons aucune statistique à cet égard. Du moins, je n'en ai pas personnellement. On dispose de très peu de statistiques à cette égard. Je pense que les importations de capitaux sont assez limitées; peut-être pas dans tous les cas, mais au moins les plus récentes.

**Le sénateur Austin:** Mais en ce qui concerne les soi-disant banques valises, il semblerait, d'après ce qui est paru dans la presse, que c'est très limité. Les investisseurs étrangers ont donc utilisé à des fins commerciales des fonds déjà au Canada. Ils se sont tout simplement servis de leur crédit à l'étranger pour mobiliser des fonds au Canada, même auprès des banques canadiennes, pour ensuite prêter ces capitaux à des établissements commerciaux canadiens.

**M. Frazee:** C'est sûr, ils effectuent des opérations bancaires ici et à notre avis, ils devraient être assujettis à la Loi sur les banques.

**Le sénateur Macnaughton:** Mais ne faudrait-il pas faire des réserves en ajoutant que certains établissements sont ici depuis un bon nombre d'années et ont importé énormément de capitaux qu'ils ont investis ici? S'ils n'étaient pas installés ici, les capitaux n'y seraient pas non plus.



[Text]

**Mr. Frazee:** I am speaking of the more recent entries. There are institutions which have been here for a number of years and have made quite a contribution.

**Senator Austin:** One of the purposes of the white paper in requiring incorporation in Canada is to establish a Canadian capital base for these suitcase banks.

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Austin:** Another is to know what they do.

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Austin:** Why is it that we do not allow these banks in as branches of their parents? Why do we require them to be incorporated in Canada?

**Mr. Frazee:** I would have to guess, because we had not taken a position on this ourselves. We said either a branch or a subsidiary. My guess is that the authorities feel that they can get a better handle on the activities, the capital activities and the whole of the activities if it is a wholly-owned subsidiary operating under laws which would apply. I have to think that that is the reason, it would be a little more controllable.

**Senator Austin:** Will you express an opinion, Mr. Frazee, as to whether the presence of these foreign banks in a regime somewhat like that recommended by the white paper would increase the ability of Canadian industry to attract foreign capital to Canada?

**Mr. Frazee:** I cannot see how the presence of foreign banks would make any difference in that context. It would not make us more competitive or give us an edge in the United States capital markets, for example; no, I do not see any advantage at all. The Canadian banks presently have access to foreign currency markets, primarily Euro-dollars and so forth. I cannot see how the mere presence of these institutions would automatically and inevitably provide Canadian industry with greater access. However, I would not say that it could not happen if it were to bring in more institutions that would compete in the market.

**Senator Austin:** The fact that they would know us a little better by virtue of being here might give them more confidence.

**Mr. Frazee:** In my opinion there is a fair degree of confidence now in Canada. That is demonstrated by the amounts that we do borrow externally. I guess, probably, that an institution by being here and by directly doing business, having not just a representative office, but a subsidiary in a well-identifiable location in a major city in Canada, in establishing their relationships with Canadian customers, would develop mutual confidence and there could be some advantages, certainly no disadvantages.

**Senator Austin:** Senator Macnaughton was referring to the limitations proposed in the white paper on the foreign banking presence in Canada. I am sure you are aware of the criticism made by the Economic Council of those limitations. I could remind you by quoting Dr. André Raynauld, the then chairman. However, I wonder, if you do not need that reminder, if

[Traduction]

**M. Frazee:** Je parle des arrivées les plus récentes. Certains établissements sont ici depuis longtemps et apportent une contribution très valable.

**Le sénateur Austin:** Le Livre blanc a pour objet, entre autres, en exigeant la constitution en corporation au Canada, d'établir une base de capitaux pour ces banques valises.

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Austin:** Un autre des objectifs est de savoir ce qu'elles font.

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur Austin:** Pourquoi n'autorise-t-on pas ces banques à établir ici des filiales de leur société mère? Pourquoi exigeons-nous qu'elles soient constituées en corporation au Canada?

**M. Frazee:** Il faudrait que je devine, parce que nous n'avons pas encore adopté de position à cet égard. Il a été question de succursales et de filiales. Je crois que c'est parce que le gouvernement croit pouvoir mieux contrôler leurs activités, en matière de capitaux et en général, s'il s'agit de filiales possédées en propriété exclusive et assujetties à des lois les concernant. Il faut que cela soit la raison, cela faciliterait le contrôle.

**Le sénateur Austin:** Monsieur Frazee, pensez-vous que la présence de ces banques étrangères dans un régime comme celui que recommande le Livre blanc, faciliterait les investissements étrangers dans l'industrie canadienne?

**M. Frazee:** Je ne vois pas comment la présence de banques étrangères ferait une différence à cet égard. Nous ne serions pas plus concurrentiels sur les marchés de capitaux des États-Unis, par exemple. Non, je n'y vois aucun avantage. Les banques canadiennes ont actuellement accès aux marchés monétaires étrangers, surtout celui des euro-dollars, etc. Je ne vois pas comment la seule présence de ces établissements favoriserait l'industrie canadienne. Toutefois, je ne dis pas que ça n'arriverait pas s'il y avait plus d'établissements à se faire concurrence sur le marché.

**Le sénateur Austin:** Ils nous connaîtraient un peu mieux s'ils s'établissaient ici et ils auraient donc plus confiance.

**M. Frazee:** Je pense qu'on a assez confiance au Canada, à l'heure actuelle. Les montants que nous empruntons à l'étranger le montrent bien. Je suppose qu'un établissement qui serait sur place et ferait directement affaires, avec nous, par l'intermédiaire non d'un représentant, mais d'une filiale située dans un centre connu, une grande ville canadienne par exemple, favoriserait la confiance mutuelle en établissant des rapports avec la clientèle canadienne. Cela comporterait des avantages et certainement pas des inconvénients.

**Le sénateur Austin:** Le sénateur Macnaughton a parlé des recommandations du Livre blanc visant à limiter la présence des banques étrangères au Canada. Je suis certain que vous êtes au courant des critiques qu'a formulées à cet égard le Conseil économique du Canada. Je peux vous les rappeler en citant certaines déclarations de M. André Raynauld, qui était



[Text]

you would comment on the position of the Economic Council and, particularly, their view that these foreign banks are already arranging 18 per cent or 19 per cent of foreign commercial loans to Canada, therefore that the limitation is really jamming them up against their current activity in Canada?

**Mr. Frazee:** I guess I need reminding.

**Senator Austin:** The Economic Council brought down a report on September 16.

**Mr. Frazee:** I am aware of the report.

**Senator Austin:** That was made public quite widely, and Dr. André Raynauld said in commenting on the report that, in fact, it would not do anything to enhance competition in Canada. It would only preserve what was now taking place for the foreign banks and, in fact, might restrict it somewhat. He said in a newspaper article that appeared on September 17 that:

Foreign banks, through non-bank subsidiaries and bookings outside the country, already arranged 18-19 per cent of foreign commercial loans to Canada, he said. "So to limit the foreign banks to 15 per cent of foreign commercial loans is very, very restrictive."

Then he went on to recommend that foreign banks be allowed to operate on the same basis as Canadian banks after a period of five years. He also said that comparisons with United States banks, trust companies and credit unions showed that Canadians pay more for their banking services, and so on. I wonder whether you wish to comment at this moment in terms of the proposed 15 per cent limitation rule.

**Mr. Frazee:** With respect to his reference to 18 per cent, I believe that is the percentage of foreign loans, but not of total commercial loans and would be quite a difference. That is my understanding of it. I do not believe that we really have accurate statistics. However, the last reading I had on it was that the total presently of commercial loans is less than 5 per cent. So there is still quite considerable room to give, but I do not present that "less than 5 per cent" as an accurate definition, because the statistical information or data in this area is somewhat lacking. Certain assumptions are made; I do not believe that the Canadian banks are more expensive for the consumer than the United States banks. I have no reason to believe that we in total charge more. They are in business for a profit, the same as we are. Now, if you look at an individual service, you might say they have free chequing on this type of account and we charge, but on something else we probably have much lower rates than they. It is not unknown, but this compensating balance factor must always be kept prominently in mind when comparing rates. A United States bank might charge 6¼ per cent as its prime rate, but no one gets the prime rate to begin with, so it is prime, plus something or other, then there are compensating balances on top of it. So these com-

[Traduction]

alors président. Toutefois, si vous n'avez pas besoin de ce rappel, j'aimerais vous demander de commenter l'attitude du Conseil économique et, plus particulièrement, son opinion selon laquelle ces banques étrangères consentent déjà 18 ou 19 p. 100 des prêts commerciaux étrangers au Canada; par conséquent, le Conseil est d'avis que cette restriction limite vraiment leurs activités actuelles au Canada.

**M. Frazee:** Je crois que j'ai besoin qu'on me rafraîchisse la mémoire.

**Le sénateur Austin:** Le Conseil économique a déposé un rapport le 16 septembre.

**M. Frazee:** J'ai pris connaissance de ce document.

**Le sénateur Austin:** Il a eu une assez grande diffusion et M. André Raynauld, en commentant le rapport, a mentionné qu'en fait, il ne faisait rien pour stimuler la concurrence au Canada. Il ne fait que maintenir la situation actuelle des banques étrangères et en fait, il pourrait même leur imposer des restrictions. Dans un article de journal paru le 17 septembre, il a déclaré:

Les banques étrangères, par l'entremise de filiales qui ne constituent pas des banques et par des engagements, pris à l'extérieur du pays ont déjà consenti 18 ou 19 p. 100 des prêts commerciaux étrangers au Canada. Ainsi, le fait de limiter la participation des banques étrangères à une proportion de 15 p. 100 des prêts commerciaux étran-

gères équivaut à leur imposer des restrictions très sévères. Il a ensuite recommandé qu'on permette aux banques étrangères de mener les mêmes activités que les banques canadiennes après une période de cinq ans. Il a également révélé que des comparaisons établies avec des banques américaines, des sociétés de fiducie et des coopératives de crédit démontraient que les Canadiens déboursent plus pour leurs services bancaires, etc. J'aimerais que vous commentiez cette limite de 15 p. 100 dont on prévoit l'imposition.

**M. Frazee:** Pour ce qui est du pourcentage de 18 p. 100 auquel il a fait allusion, je crois qu'il s'agit là du pourcentage des prêts étrangers, mais non pas de l'ensemble des prêts commerciaux; cela fait toute une différence. C'est ainsi que je vois les choses. Je ne crois pas que nos statistiques soient très précises. Toutefois, les dernières que j'ai consultées à ce sujet indiquaient que le total actuel des prêts commerciaux consentis par des banques étrangères représentait moins de 5 p. 100 de tous les prêts commerciaux. Il existe donc une marge confortable, mais je ne prétends pas que ce pourcentage inférieur à 5 p. 100 reflète la situation de façon précise car nous manquons de données ou de statistiques précises dans ce domaine. Certains ont lancé des hypothèses; mais je ne crois pas que le service bancaire au Canada coûte plus cher au consommateur que le service bancaire américain. Il n'y a pas de raison de croire que nos taux sont plus élevés. Les banques américaines sont en affaire pour réaliser des profits et il en va de même pour nous. Si l'on s'en tient un service en particulier on peut dire qu'aux États-Unis, il n'en coûte rien au consommateur pour tirer des chèques sur un compte, alors que nous imposons certains frais; cependant, dans d'autre domaines, nos tarifs sont probablement beaucoup moins élevés que les leurs. C'est un fait bien

[Text]

parisons must be made very, very carefully and on individual service, or they can be distorted.

**Senator Austin:** I agree that in individual instances it does not make up a demonstration of a higher or lower cost service. I know, for example, that some banks in the United States pay interest on personal chequing accounts.

**Mr. Frazee:** Do they?

**Senator Austin:** According to the *New York Times*.

**Mr. Frazee:** Effectively, we also do so with our chequable passbook savings accounts. These are not substantially different from the personal chequing account, to tell the truth, because although there is a provision for 15 days notice, no one ever exercises it and, effectively, they are demand deposits.

**Senator Austin:** I did not bring my Economic Council report and I did not intend to ask you questions with reference to it, I guess, accusation that you are too expensive. However, no doubt they have data upon which to come to that conclusion and no doubt you will be available to deal with that data on another occasion.

I do wish to draw your attention to a statement made by Roger Anderson, the chairman of the Continental and Illinois Corporation, of Chicago, with respect to the 15 per cent provision. He said he thought it would be very hard to administer, and to watch, hard to build up a check list of items that would indicate what fell into the 15 per cent ceiling of total commercial lending. I wondered whether you felt that that is going to be hard on foreign banks and whether that would be a cause of negative relations with foreign banks.

**Mr. Frazee:** I would not necessarily say negative. That is a little too strong a word at this point. But it will certainly be interesting to see how they do define it, how they propose to monitor it. I do not know. There are a lot of questions involved. What is the commercial loan? When you really start thinking about it, you have to decide that some farmers are operating on a small scale, and really it is not a commercial enterprise as such. Perhaps he sells some of his products, and so forth. Other farmers are very commercial, but it may be in the individual's name or in the family group. That is just an example of how you get into this grey area of what is a commercial loan. Perhaps all farm loans would be eliminated, and I think that would be entirely wrong. Many farms in this country are clearly commercial enterprises. So I think it will create problems for them, but how they will resolve it, I do not know, either on the definition or on the monitoring.

[Traduction]

connu, mais il faut toujours tenir compte de ce facteur d'équilibre lorsqu'on compare les taux. Il se peut qu'une banque américaine impose un taux de base de 6¼ p. 100 mais ce taux n'est jamais imposé seul puisqu'on doit toujours y ajouter quelque chose, de sorte qu'à la fin, le tout s'équilibre. Il faut donc établir ces comparaisons avec beaucoup de prudence et en fonction d'un service à la fois, sinon on peut faire mentir les statistiques.

**Le sénateur J. A. Austin:** Je reconnais que dans des cas particuliers, il est impossible de démontrer que le service coûte plus cher ou moins cher. Par exemple, je sais que certaines banques américaines paient des intérêts sur les comptes de chèques personnels.

**M. Frazee:** Est-ce vrai?

**Le sénateur Austin:** C'est ce que dit le *Times* de New York.

**M. Frazee:** Effectivement, nous faisons de même pour nos comptes d'épargne avec livret de banque sur lesquels il est possible de tirer des chèques. En vérité, ils ne sont pas très différents des comptes de chèques personnels puisque même si l'épargnant est tenu en théorie de donner un avis de 15 jours, personne n'exerce en pratique ce droit; c'est donc en fait une forme de dépôt que l'on peut retirer sur demande.

**Le sénateur Austin:** Je n'ai pas avec moi le rapport du Conseil économique et je n'avais pas l'intention de vous poser des questions sur les accusations portées contre vous à l'effet que vos taux sont trop élevés. Toutefois, ces accusations sont certainement fondées sur des données précises et vous pourrez sans doute commenter ces données lors d'une autre réunion.

J'aimerais porter à votre attention une déclaration de M. Roger Anderson, président de la Continental and Illinois Corporation de Chicago, concernant cette limite de 15%. Il a dit que d'après lui cela serait probablement très difficile à appliquer et à surveiller; qu'il serait difficile d'établir une nomenclature des éléments compris dans le plafond du prêt commercial total de 15%. Je me suis demandé si vous croyiez que ce serait difficile pour les banques étrangères et pourrait avoir des conséquences néfastes sur nos rapports avec elles.

**M. Frazee:** Je ne dirais pas nécessairement «néfastes». Ce serait un peu trop catégorique de le dire au stade où nous en sommes, mais il sera certainement intéressant de voir comment ils définissent cette disposition et comment ils se proposent d'en surveiller l'application. Je ne sais pas. Il y a beaucoup de questions qui entrent en ligne de compte. Qu'est-ce que le prêt commercial? Lorsque vous y pensez vraiment vous devez conclure que certains agriculteurs exploitent sur une petite échelle, et que ce n'est vraiment pas une entreprise commerciale en tant que telle. Ils vendent peut-être certains de leurs produits, etc. D'autres agriculteurs ont vraiment une entreprise commerciale, mais ils l'exploitent peut-être en leur nom propre ou en celui de leur famille. Mais je veux seulement montrer par là combien il est difficile de définir cette vague notion de prêt commercial. Tous les prêts agricoles seraient peut-être éliminés, et je crois que ce serait là une mesure entièrement erronée. De nombreuses fermes sont clairement des entreprises commerciales. Je crois donc que cela créera un problème pour



[Text]

**Senator Austin:** My next question has to do with my first, and is on the definition of banking. I suppose we do not have a clear idea of how many of these suitcase banks will actually come into Canada under the proposed white paper. I imagine that some will continue without change in the way in which they do business here, because as presently proposed they will not actually be regulated. We would need a definition of banking in order to regulate every one.

**The Chairman:** I do not think the witness can go any further than he has done. Perhaps we shall have to use you, senator, and a few others to write a definition for us.

**Senator Austin:** He said he had one, and I would be very interested to hear it.

**Mr. Frazee:** It is in our brief.

**The Chairman:** Perhaps it will depend on the members of the committee to provide that. Obviously since the expression is used in the white paper, there has to be some understanding of what it means.

**Senator Austin:** The courts, in some circumstances, will define it, no doubt. Perhaps the advantage of not having the definition is that it is understood in many different ways by many different people.

**The Chairman:** If you do not have a definition, someone dealing with the subject matter will prepare a definition. Perhaps we should move into that field in the beginning.

**Senator Austin:** That is why I would like to have Mr. Frazee's opinion on whether or not we should have a definition.

**The Chairman:** He has gone as far as he is prepared to go at this time.

**Senator Austin:** Perhaps he will go just a little further.

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, may I say to that effect that the association, in one of their little booklets, has given a definition somewhere of what the word "banking" means.

**Mr. Scott:** It says:

receiving of deposits transferrable by order to third parties.

Is that right?

**Mr. Frazee:** That is the essence of banking.

**Senator Macnaughton:** What is the reference?

**Mr. Scott:** That is in the association's brief—the one I have headed "White Paper: The Banks' Assessment," at page 5. It is at the top of the page.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, may I ask one last question?

**The Chairman:** It is always dangerous to say "one last question."!

[Traduction]

elles, mais je ne sais pas comment ils le résoudreont, soit en trouvant une définition, soit par la surveillance.

**Le sénateur Austin:** Ma prochaine question concerne le même aspect que ma première, soit la définition d'opérations bancaires. Je suppose que nous ne savons pas exactement combien de ces banques «à fonctions multiples» surgiront au Canada d'après le Livre blanc proposé. Je suppose que certaines d'entre elles ne changeront pas leur façon d'opérer ici, parce que d'après les mesures proposées actuellement elles ne seront pas en fait réglementées. Nous aurions besoin d'une définition d'opérations bancaires pour réglementer chacune d'entre elles.

**Le président:** Je ne crois pas que le témoin puisse aller plus loin qu'il l'a fait. Peut-être devrions-nous vous demander, sénateur, ainsi qu'à quelques autres personnes, de nous rédiger une définition.

**Le sénateur Austin:** Il a dit qu'il en avait une, et j'aimerais beaucoup l'entendre.

**M. Frazee:** Elle figure dans notre mémoire.

**Le président:** Il incombera peut-être aux membres du Comité de nous la fournir. Manifestement, puisque l'expression est utilisée dans le Livre blanc, on devrait arriver à savoir ce qu'elle signifie.

**Le sénateur Austin:** Il ne fait aucun doute qu'en certains cas les tribunaux la définiront. L'avantage de ne pas avoir de définition est que l'expression est comprise de nombreuses façons différentes par de nombreuses personnes différentes.

**Le président:** Si vous n'avez pas de définition, quelqu'un traitant de la question en préparera une. Peut-être devrions nous parler de cet aspect dès le début.

**Le sénateur Austin:** C'est pourquoi j'aimerais que M. Frazee nous dise s'il est pour ou contre le fait d'avoir une définition.

**Le président:** Il est allé aussi loin qu'il est prêt à le faire à ce stade-ci.

**Le sénateur Austin:** Peut-être ira-t-il un peu plus loin.

**M. Poissant:** Monsieur le président, puis-je dire à ce sujet que l'Association, dans une de ces brochures a défini l'expression «opérations bancaires».

**M. Scott:** Voici en substance cette définition:

réception de dépôts transférables sur ordre à des tierces parties.

N'est-ce pas exact?

**M. Frazee:** C'est là l'essence des opérations bancaires.

**Le sénateur Macnaughton:** Où cela se trouve-t-il?

**M. Scott:** Cela figure dans le mémoire de l'Association. Celui que j'ai intitulé Livre blanc: analyse des banques, au haut de la page 5.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, puis-je poser une dernière question?

**Le président:** Il est toujours dangereux de dire «une dernière question»!



[Text]

**Senator Macnaughton:** It has been the last one for the last five times, so there is a precedent.

**The Chairman:** All right, one last question.

**Senator Macnaughton:** I do not want Mr. Frazee to make a misstatement. If I understood him correctly, he said that the Swiss have no reciprocity. But I understand that they do.

**Mr. Frazee:** I said I am not sure what are the laws of Switzerland; but I know that we cannot get in there at the present time because of the way our laws read. I know that for a fact, because we have tried.

**Senator Macnaughton:** City Bank is there.

**Mr. Frazee:** There is a degree of reciprocity. In New York, for instance, there is reciprocity. I am not criticizing the Swiss in this context. I am saying that the absence of a reciprocal feature in Canadian banking law precludes us from getting into Switzerland. But it exists in New York. I am sure that in Switzerland they control it very carefully. They do not let anyone in, and they do not let them in in great numbers. But we would like to have at least a fighting chance.

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, I have two questions. The first deals with the question of the definition of banking. Presumably there is no purpose in having a definition unless it is to have some practical effect. Would you agree with that? In other words, there is no purpose in having a theoretical definition unless it will be of value in regulating the various institutions.

**Mr. Frazee:** That is right.

**Senator Austin:** That is a question of philosophy.

**Mr. Scott:** I am asking whether it is a matter of fact what is your philosophy on that? You say in your brief that perhaps this is an opportunity to define the business of banking.

**Mr. Frazee:** Yes.

**Mr. Scott:** Would you agree that there should be some practical reason for doing it?

**Mr. Frazee:** Yes.

**Mr. Scott:** On that subject, do I understand the association's position to be that the depositing of reserves with the Bank of Canada is not necessarily an essential to making a clearing system work?

**Mr. Frazee:** Definitely. There are other means of accomplishing the same thing.

**Mr. Scott:** So the requirement that is in the white paper, and which you subscribe to, for the depositing of reserves by the near-banks in order to take advantage of the clearing system, is there only in order to make sure that everyone is operating under the same ground rules.

**Mr. Frazee:** Yes.

**Mr. Scott:** If you removed the deposit of reserves requirement and had a clearing system that everyone could take advantage of, including the near-banks, what would be left

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** C'était aussi la dernière question les cinq dernières fois; il y a donc un précédent.

**Le président:** Très bien, une dernière question.

**Le sénateur Macnaughton:** Je ne veux pas que M. Frazee fasse de fausse déclaration. Si je l'ai bien compris, il a dit que la réciprocité n'existait pas en Suisse, mais je crois qu'elle existe.

**M. Frazee:** J'ai dit que je n'étais pas sûr de la nature des lois suisses. Mais je sais que nous ne pouvons aller là-bas actuellement à cause de notre type de lois. J'en suis sûr parce que nous avons essayé.

**Le sénateur Macnaughton:** La banque de la cité est là-bas.

**M. Frazee:** Il y a un certain degré de réciprocité. A New York, par exemple, il y a réciprocité. Je ne critique pas la Suisse. Je dis que l'absence d'une disposition de réciprocité dans la législation bancaire canadienne nous empêche de faire affaires en Suisse. Mais cela existe à New York. Je suis sûr que c'est très contrôlé en Suisse. On n'y accepte qu'un nombre limité. Mais nous aimerions au moins avoir une chance de réussite.

**M. Scott:** Monsieur le président, j'aimerais poser deux questions. La première se rapporte à la définition d'opérations bancaires. Il n'y a probablement aucune raison d'avoir une définition à moins qu'elle ne comporte un effet pratique. Êtes-vous d'accord? Autrement dit, il n'y a aucune raison d'avoir une définition théorique si elle ne sert pas à la réglementation des diverses institutions.

**M. Frazee:** C'est exact.

**Le sénateur Austin:** C'est une question de politique.

**M. Scott:** Je demande s'il s'agit d'une question de fait. Quelle est votre conception à ce sujet? Vous déclarez dans votre mémoire qu'il y a peut-être une chance de définir les activités bancaires.

**M. Frazee:** Oui.

**M. Scott:** Conviendriez-vous qu'il y aurait une raison pratique de le faire?

**M. Frazee:** Oui.

**M. Scott:** À ce sujet, dois-je comprendre que l'association estime qu'il n'est pas nécessaire de maintenir des réserves à la banque du Canada pour assurer la viabilité d'un système de compensation?

**M. Frazee:** C'est exact. On peut y parvenir par d'autres moyens.

**M. Scott:** L'exigence mentionnée dans le Livre blanc et à laquelle vous souscrivez en ce qui concerne le maintien de réserves par les quasi-banques afin de profiter du système de compensation, n'est mentionnée qu'afin d'assurer que tout le monde doit se conformer aux mêmes règles fondamentales.

**M. Frazee:** Oui.

**M. Scott:** Si vous éliminez le maintien obligatoire de réserves et mettiez au point un système de compensation accessible à tous, y compris les quasi-banques, que resterait-il dans le

[Text]

that would be banking, that everyone was not involved in who would be involved in the clearing system?

**Mr. Frazee:** Everyone would have access to the central bank for loans, as they do at the present time. The central bank would certainly have to monitor the activities—and the association itself would have to monitor the activities—of its members to ensure that they were going to be in a position to meet their obligations when they became due. This is the way it works now, essentially, where the near-banks work through the chartered banks on a sort of agency basis. We work out with them what reasonable balances they should maintain to meet their obligations on a daily basis, and also standby lines of credit if they misjudge on any particular time—and the swings and the clearings these days can create problems.

**Mr. Scott:** Do I understand you to say that if that occurred, everyone who was a member of the clearing system organization would then be in the business of banking, in accordance with your definition?

**Mr. Frazee:** Yes.

**Mr. Scott:** I detected in your brief some sensitivity at the white paper's suggestion that the banks should not be involved in the provision of data processing services unless they were limited to banking type services. I wonder if you can help us by telling us the kind of services in the data processing field that you are now involved in, in accordance with the white papers' definition, that you would have to get out of.

**Mr. Frazee:** I think, for instance, there are not many services that we are now involved in. I cannot speak for all the banks because I do not know the extent of the services they are offering. Probably I have to speak, in this particular context, for my own bank. It is doubtful if there is anything we are presently doing that we would have to get out of, under the proposed legislation. But, in all of these situations, we have to look 10 years down the road. With the rapid changes in this whole area of the computer it is impossible to know what is on the horizon and what services we might specifically want to offer. They talk about accounts receivable and accounts payable, and in some instances that comes very close to the heart of the relationship between the customer and his bank because we may have the receivables assigned to us and so forth. Even at the present time we might be doing some of these things manually, and all that is suggested here is that if it is done electronically then we should be excluded from it. I think that is dangerous. It is not necessarily in the public interest. I honestly cannot name a service that our bank presently provides that we would have to withdraw from. But we might look down the road and we might provide a service like providing cash flow information or a service that projects pro forma balance sheets for our customers, this sort of thing could happen, and it will depend so much on the interpretation as to whether this is directly related to the business of banking. What about a customer who is not even borrowing but who wants his balance sheet projected for the next five years? This sort of thing can be done and is being done. If it is a borrowing base and the bank needs this information in order to assess a

[Traduction]

système de compensation, des opérations bancaires réservées à certains?

**M. Frazee:** Tout le monde s'adresserait à la banque centrale pour obtenir des prêts, comme cela se fait à l'heure actuelle. La banque centrale (ainsi que l'association) devrait évidemment contrôler les activités de ses membres afin de garantir qu'ils pourront faire face à leurs engagements à l'échéance de ces derniers. C'est, en gros, ainsi que cela fonctionne actuellement, puisque les quasi-banques se servent des banques à charte comme elles se serviraient d'un agent. Nous sommes à déterminer avec les membres quelles réserves ils devraient raisonnablement maintenir afin de remplir leurs engagements quotidiens, ainsi que des possibilités de crédit inactif au cas où ils se seraient trompés à un certain moment—avec les hauts et les bas que peuvent engendrer ces jours-là.

**M. Scott:** Si je comprends bien, si cela se produit, toute personne qui a participé à un système de compensation participerait alors à des activités bancaires, conformément à votre définition?

**M. Frazee:** Oui.

**M. Scott:** J'ai senti dans votre mémoire une certaine irritation du passage du Livre blanc où il est suggéré que les banques ne devraient pas offrir de services d'informatique à moins de se limiter à des services informatiques à caractère bancaire. Pourriez-vous nous aider en nous énumérant le genre de services informatiques que vous offrez à l'heure actuelle, conformément à la définition du Livre blanc, services que vous devriez abandonner?

**M. Frazee:** Je pense, par exemple, que cela ne concerne pas beaucoup de services que nous offrons à l'heure actuelle. Je ne peux parler au nom de toutes les banques parce que je ne connais pas l'étendue de leurs services. Je dois, dans ce contexte particulier, probablement parler de ma propre banque. Je doute que nous ayons à abandonner l'un de nos services si on adoptait les mesures proposées. Mais, dans toutes ces situations, nous devons prévoir 10 années à l'avance. En raison de l'évolution rapide de l'informatique, il est impossible de savoir ce qui se passera et quels services nous voudrions précisément offrir. Dans le Livre blanc on parle de comptes clients et de comptes fournisseurs et dans certains cas les propos touchent au cœur des rapports existant entre le client et sa banque parce qu'on pourrait nous attribuer les comptes fournisseurs et le reste. Même à l'heure actuelle, il se peut que nous effectuions à la main certaines de ces opérations et tout ce qu'on propose ici, c'est de nous exclure si cela devait être fait électroniquement. Je pense que c'est dangereux. Ce n'est pas nécessairement dans l'intérêt du public. Je ne peux honnêtement nommer un service offert par notre banque que nous devrions abandonner plus tard. Mais nous devons prévoir et offrir par exemple, un service de renseignements sur les mouvements de trésorerie ou un autre qui renseignerait nos clients sur leurs futurs bilans; tout peut arriver et dépendra beaucoup de la façon dont on interprète le rapport direct avec les activités bancaires. Que se passe-t-il dans le cas d'un client qui non seulement n'emprunte pas mais qui veut que son bilan soit prévu pour les cinq années à venir? Il s'agit du genre de choses qu'on peut faire et que l'on fait. S'il s'agit d'un emprunteur et que la banque a besoin



[Text]

loan risk, and we frequently do, only at the present time it is largely done on a manual basis, that would be fine, but what about somebody who is not borrowing? We really do not need the information. But we have a program to provide it. That is the sort of thing that could arise.

**The Chairman:** On that point, what is the field of competition? Supposing you broadened the area of your computer operations and you go beyond what is related in some way to banking, what would be the field of competition?

**Mr. Frazee:** You mean who else is providing the service?

**The Chairman:** I don't mean other banks.

**Mr. Frazee:** There are a number of software companies in the field. I think there is some suggestion or some hint that if the banks get into this business too extensively they will put a lot of small businesses out of business. In actual fact, my knowledge is that there are certainly some small firms in this business, but there are some very large and very substantial ones in it also. Now I think that in most areas of the white paper the legislators have suggested that competition is good for the public, but in this area they seem to me to be philosophically moving away from this basic concept, and they are saying that in the field of computer services competition is not a good thing for the Canadian public. They have this inherent fear, I guess, that the Canadian banks could dominate it and I do not know if it is more serious that the banks should dominate it than if two or three other big corporations should dominate it.

**The Chairman:** Well, it is not going to dominate the value of money or the control of money or anything else like that.

**Mr. Frazee:** No. I do not believe that this restriction is necessary, quite frankly.

**The Chairman:** Any other questions?

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, I notice that in their brief the association is very much opposed to government ownership of banks. Would you have the same reservations if there were no nomination of directors in these new banks to be formed with an interest or participation on the part of the province? What would be your reaction in that situation?

**Mr. Frazee:** You mean no directors nominated by the government?

**Mr. Poissant:** Yes.

**Mr. Frazee:** It would be an improvement. I still feel philosophically that there is no place for provincial government partial ownership in a private institution, because I think they are two different groups in our society.

**Senator Cook:** Hear, hear.

**Mr. Poissant:** The near-banks, according to the provision in the white paper, not now in existence in Canada might be from countries where there is no reciprocity. What would be the

[Traduction]

de ces renseignements afin d'évaluer le risque du prêt et nous le faisons fréquemment, sauf qu'à l'heure actuelle nous le faisons manuellement, tout irait bien, mais que se passerait-il dans le cas de quelqu'un qui n'emprunterait pas? Nous n'avons réellement pas besoin de renseignements et nous disposons toutefois d'un programme qui peut nous les fournir. Voilà les situations auxquelles nous aurions à faire face.

**Le président:** Dans ce domaine, où en est la concurrence? A supposer que vous élargissiez vos compétences de traitement de l'information et que vous alliez au-delà des activités bancaires, où si situerait la concurrence?

**M. Frazee:** Vous voulez dire quelles entreprises offrent le même service?

**Le président:** Je ne veux pas parler des autres banques.

**M. Frazee:** Il y a beaucoup de sociétés de software dans ce domaine. Je pense qu'on laisse même entendre que si les banques s'ingèrent trop dans ce domaine elles dameraient alors le pion aux petites entreprises. En réalité, je sais qu'il existe quelques petites entreprises dans ce domaine, mais je sais également qu'il en existe également de très importantes. Or, j'estime que dans la plupart de sujets traiter dans le Livre blanc, les législateurs ont fait naître l'idée que la concurrence est bonne pour le public, toutefois, dans le cas qui nous intéresse, il me semble qu'ils s'éloignent de cette idée fondamentale et qu'ils sont d'avis que la concurrence n'est pas à l'avantage des Canadiens. Je suppose qu'ils craignent malgré eux que les banques canadiennes ne viennent à dominer le marché et je ne vois pas pourquoi le problème serait plus épineux si les banques, plutôt que deux ou trois sociétés importantes, domineraient ce marché.

**Le président:** Eh bien, l'informatique ne dominera pas la valeur ou le contrôle de l'argent, ou toute autre chose semblable.

**M. Frazee:** Non, sincèrement je ne pense pas que cette restriction soit nécessaire.

**Le président:** D'autres questions?

**M. Poissant:** Monsieur le président, je remarque que dans son mémoire, l'association s'oppose à ce que le gouvernement possède des banques. Feriez-vous les mêmes réserves s'il n'était pas question de désigner le directeur de ces nouvelles banques à l'établissement desquelles s'intéresseraient ou collaboreraient les provinces? Quelle serait votre réaction, dans ce cas?

**M. Frazee:** Vous voulez dire si le gouvernement ne désignait pas les directeurs?

**M. Poissant:** Oui.

**M. Frazee:** Ce serait déjà une amélioration. Mais, pour le principe, je pense toujours qu'il ne convient pas qu'un gouvernement provincial soit partiellement propriétaire d'un établissement privé, parce qu'à mon avis, il s'agit là de deux secteurs très différents de notre société.

**Le sénateur Cook:** Bravo!

**M. Poissant:** Il se peut que des quasi-banques, selon ce qu'en dit le Livre Blanc, qui n'ont pas encore de filiales au Canada viennent s'y installer, étant originaires d'un pays où il



[Text]

reaction of your association if these banks had the right under the new law to form a bank, because they are already in existence in Canada, but you might not at the same time get reciprocity for your banks to go to their country? Would you make a distinction between new banks coming in and those near-banks that are now in Canada?

**Mr. Frazee:** I think there might be room for some examination and some consideration of a grandfather clause but I do not think it should be all-embracing. We do not think we should automatically say that every institution here now should automatically qualify under a grandfather clause. There may be certain institutions which have been here for many years and have a fine reputation and have contributed substantially to the Canadian context where there would be justification for it, but I would think that each situation should be looked at on its own merits. Those that justify a grandfather clause should receive it, and the others—tough luck.

**Mr. Poissant:** You would not insist on reciprocity for the existing near-banks now?

**Mr. Frazee:** Only after careful examination of what the existing one is doing in Canada. With some it would be yes and with some it would be no.

**The Chairman:** The reciprocity you are talking about, Mr. Frazee may create some difficulty because if near-banks become banks then when you try to apply reciprocity you find they are still carrying on trust business, loan business, mortgage business and you might not find that correlation in the foreign country. How are you going to apply reciprocity there?

**Mr. Frazee:** I think, Mr. Chairman, that many of the present near-banks will probably opt to become banks. They will become members of the payments association or in actual fact it would not surprise me if many of them were to continue the existing arrangement through a chartered bank on an agency basis. If any of these institutions—if a trust company wants to incorporate as a bank it has to give up its trust business, and therefore I think it is highly unlikely that many of the larger trust companies where trust business is an integral and important part of their total operation—it seems unlikely to me that they will incorporate as banks. They will, if they want to continue chequeable deposits, have to be members of the Payments Association but they will not have to be banks.

**The Chairman:** Of course, in the United States you have banks, and large banks, with trust departments and that has caused a great deal of litigation on the question of conflict of interest, and the question is whether we want to get into that in Canada.

**Mr. Frazee:** I don't think so.

**The Chairman:** I don't think so either.

[Traduction]

n'existe pas d'entente sur la réciprocité. Comment réagirait votre association si la nouvelle loi habilitait ces banques à établir une filiale au Canada, parce qu'elles y sont déjà installées, mais comme il n'existe aucune entente sur la réciprocité, vous ne pourriez pas établir de filiale de vos banques dans leurs pays. Feriez-vous une distinction entre les nouvelles banques et les quasi-banques qui sont maintenant au Canada?

**M. Frazee:** Je pense qu'on pourrait examiner le bien-fondé d'une clause des droits acquis mais je ne pense pas qu'elle devrait tout englober. On ne devrait pas accorder automatiquement à chaque établissement une clause des droits acquis. Il y a peut-être certains établissements qui sont implantés ici depuis de nombreuses années qui jouissent d'une bonne réputation et qui ont contribué considérablement à l'effort canadien mais je pense qu'il faudrait examiner chaque établissement selon ses propres mérites. Ceux qui peuvent en bénéficier devraient en jouir mais tant pis pour les autres.

**M. Poissant:** Vous ne demanderiez pas à ce qu'il y ait réciprocité pour les quasi-banques qui existent à l'heure actuelle?

**M. Frazee:** Seulement après un examen approfondi de leur situation au Canada. Pour certaines, ce serait affirmatif pour d'autres non.

**Le président:** La réciprocité dont vous parlez, M. Frazee, peut créer des problèmes parce que si les quasi-banques deviennent des banques alors, lorsque vous tenter d'appliquer la réciprocité, vous découvrirez qu'elles poursuivent leurs activités fiduciaires, de prêts, et d'hypothèque, tandis que dans la filiale à l'étranger ce ne sera peut-être pas le cas. Comment allez-vous appliquer la réciprocité à ce moment-là?

**M. Frazee:** Je crois, monsieur le président, que bon nombre de nos quasi-banques actuelles choisiront probablement de devenir des banques. Elles deviendront membres de l'association des paiements, et je ne serais même pas surpris si bon nombre d'entre elles devaient continuer à fonctionner comme à l'heure actuelle par l'entremise d'une banque à charte qui agirait en tant qu'agence. Si une de ces institutions, une société de fiducie, veut se constituer en corporation en tant que banque, elle doit abandonner ses activités fiduciaires. Je crois donc qu'il est très peu probable que beaucoup des plus importantes sociétés de fiducie, dont les activités fiduciaires constituent une partie intégrante et importante de l'ensemble de leurs activités, voudront être constituer en corporation en tant que banques. Elles devront, si elles veulent conserver leurs dépôts négociables par chèques, être membres de l'Association des paiements, mais ne devront pas nécessairement être des banques.

**Le président:** Évidemment, les banques américaines importantes ont des départements de fiducie et cela a soulevé de nombreux problèmes à propos des conflits d'intérêts; la question est de savoir si nous voulons éviter ces problèmes au Canada.

**M. Frazee:** Je crois bien que si.

**Le président:** Je le crois aussi.

[Text]

Any further questions?

**Senator Lang:** Mr. Chairman, in the association's brief the final paragraph reads:

Finally, we wish to again commend the Minister for the many reasonable and practical proposals contained in the White Paper. While we have some reservations regarding certain areas—in some cases serious reservations—on the whole the proposals give promise of ensuring an open and competitive environment for financial institutions in Canada for the next decade. This can only be in the public interest.

I would take it from that that the white paper, by and large, meets the aspirations of the banking community in Canada, is that correct?

**Mr. Frazee:** We could live with it.

**The Chairman:** I don't like the ring of your voice when you say that.

Thank you very much indeed, Mr. Frazee and gentlemen.

The committee adjourned.

[Traduction]

Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, le dernier paragraphe du mémoire de l'association se lit comme suit:

Enfin, nous aimerions féliciter à nouveau le ministre pour les nombreuses propositions censées et pratiques contenues dans le Livre blanc. Même si nous faisons parfois quelques réserves, et dans certains cas, elles sont très sérieuses, l'ensemble des propositions permet d'espérer que la situation des institutions financières au Canada au cours de la prochaine décennie sera saine et compétitive. Le public ne peut qu'en tirer avantage.

Dois-je conclure que dans l'ensemble, le Livre blanc répond aux aspirations des institutions financières au Canada?

**M. Frazee:** Nous pourrions nous en accommoder.

**Le président:** Je n'aime pas beaucoup le ton de cette réponse.

Merci beaucoup, monsieur Frazee et vous aussi messieurs.

Le Comité suspend ses travaux.

---









## WITNESSES—TÉMOINS

### *The Canadian Bankers' Association:*

Mr. R. C. Frazee, President (Executive Vice President and Chief General Manager, The Royal Bank of Canada)

Mr. Jacques Douville, Member of the Executive Council (Executive Vice President and Chief General Manager, Bank Canadian National)

Mr. J. E. Morgan, Chairman, Bank Act Revision Committee

### *L'Association des banquiers canadiens:*

M. R. C. Frazee, président du Conseil d'administration (vice-président exécutif et directeur général, Banque Royale du Canada)

M. Jacques Douville, membre du Conseil exécutif (vice-président exécutif et directeur général, Banque canadienne nationale).

M. J. E. Morgan, président du Conseil d'administration, Comité de revision de la Loi sur les banques.





Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1977

Deuxième session de la  
trentième législature, 1977

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, February 2, 1977

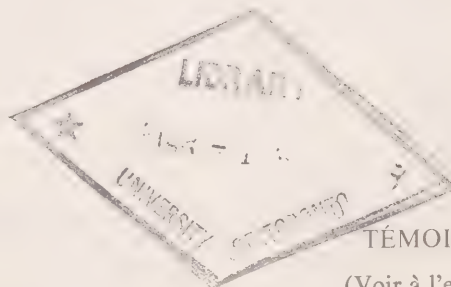
Le mercredi 2 février 1977

Issue No. 10

Fascicule n° 10

**Fifth Proceedings on:**  
The White Paper on Canadian  
Banking Legislation

**Cinquième fascicule concernant:**  
Le Livre Blanc sur la  
législation bancaire canadienne



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa West</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 3, 1976.

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the document entitled: “White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation, August, 1976,” tabled in the Senate on Thursday, 21st October, 1976, and the subject-matter of any bill arising therefrom, in advance of such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 3 novembre 1976.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le document intitulé: «Faits saillants du Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, août 1976», déposé au Sénat le jeudi 21 octobre 1976, et la teneur de tout bill ou toute autre question qui s'y rattachent avant qu'un tel bill ou question soient soumis au Sénat, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins dudit examen.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 2, 1977

(11)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (Chairman), Macnaughton (Deputy Chairman), Barrow, Beaubien, Cook, Lafond, Laird, Lang and Smith (*Colchester*). (9)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bourget, Desruisseaux, Lapointe (Speaker), Manning and Molson. (5)

*In attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. C. Albert Poissant

Mr. John F. Lewis

*Witnesses:*

*La Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins:*

Mr. Alfred Rouleau, President

Mr. René Croteau, General Manager

Mr. Paul Emile Charron, Secretary-general

Mr. André Morin, Advisor Government Affairs

Mr. Louis Tardif, General Counsel

*La Fédération de Montréal des Caisses Desjardins:*

Mr. Yves Tetrault, General Manager

Mr. Marcel Pageau, President

*La Fédération des Caisses d'Économie du Québec:*

Mr. Jean Paul Comet, President

Mr. Robert Soupras, General Manager

*The Quebec Credit Union League:*

Mr. Jacques Chagnon, President

Mr. Raymond Cadorette, Director of Communications

*La Fédération des Caisses d'Entraide économique du Québec:*

Mr. Jacques Gagnon, President

Mr. Louis Gaetan Fortin, Director of Research

Following an opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 11.55 a.m. the Committee adjourned until 2:15 p.m. this day.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 2 FÉVRIER 1977

(11)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (président), Macnaughton (vice-président), Barrow, Beaubien, Cook, Lafond, Laird, Lang et Smith (*Colchester*). (9)

*Présents mais ne faisant pas partie du comité:* Les honorables sénateurs Bourget, Desruisseaux, Lapointe (président du Sénat), Manning et Molson. (5)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. C. Albert Poissant

M. John F. Lewis

*Témoins:*

*Fédération de Québec des caisses populaires Desjardins:*

M. Alfred Rouleau, président

M. René Croteau, directeur général

M. Paul Emile Charron, secrétaire général

M. André Morin, économiste conseiller, affaires gouvernementales

M<sup>e</sup> Louis Tardif, directeur du contentieux.

*Fédération de Montréal des caisses Desjardins:*

M. Yves Tetrault, directeur général

M. Marcel Pageau, président

*Fédération des caisses d'économie du Québec:*

M. Jean-Paul Comet, président

M. Robert Soupras, directeur général

*Ligue des caisses d'économie du Québec:*

M. Jacques Chagnon, président

M. Raymond Cadorette, directeur des communications

*Fédération des caisses d'entraide économique du Québec:*

M. Jacques Gagnon, président

M. Louis Gaetan Fortin, directeur de la recherche

Après une déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 11 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 15.

2:15 p.m.  
(12)

At 2:15 p.m. the Committee *resumed* its consideration of the above subject.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (Chairman), Macnaughton (Deputy Chairman), Austin, Barrow, Beaubien, Côtteau, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara and Smith (*Colchester*). (12)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Manning and Molson. (2)

*In attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. C. Albert Poissant

Mr. John F. Lewis

Mr. David Scott

*Witnesses:*

*National Association of Canadian Credit Unions:*

Mr. Peter Podovnikoff, President, National Association of Canadian Credit Unions

Mr. Norman A. Bromberger, General Manager, Saskatchewan Credit Union Central

Mr. George S. May, General Manager, B. C. Central Credit Union

Mr. E. R. Grad, Director of Finance, National Association of Canadian Credit Unions

*(In attendance):*

Mr. Robert J. Ingram, General Manager, National Association of Canadian Credit Unions

Mr. C. Frank Chasney, President, Chasney Financial Consulting Limited

Mr. Rich Eckert, Research Officer, Saskatchewan Credit Union Central

Mr. K. L. W. Boland, Herridge-Tolmie, Ottawa

Mr. Bruce Thordarson, Director of Public Affairs, National Association of Canadian Credit Unions.

Following an opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 4:05 p.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Thursday, February 3, 1977.

*ATTEST:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

14 h 15  
(12)

A 14 h 15, le Comité *reprend* l'étude du sujet susmentionné.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (président), Macnaughton (vice-président), Austin, Barrow, Beaubien, Côtteau, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara et Smith (*Colchester*). (12)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Manning et Molson. (2)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. C. Albert Poissant

M. John F. Lewis

M. David Scott

*Témoins:*

*Association nationale des caisses d'économie canadiennes:*

M. Peter Podovnikoff, président, Association nationale des caisses populaires d'économie canadiennes.

M. Norman A. Bromberger, directeur général, Saskatchewan Credit Union Central.

M. George S. May, directeur général, B.C. Central Credit Union.

M. E. R. Grad, directeur des finances, Association nationale des caisses d'économie canadiennes.

*Aussi présents:*

M. Robert J. Ingram, directeur général, Association nationale des caisses d'économie canadiennes.

M. C. Frank Chasney, président, Chasney Financial Consulting Limited.

M. Rich Eckert, chercheur, Saskatchewan Credit Union Central.

M. K. L. W. Boland, Herridge-Tolmie, Ottawa.

M. Bruce Thordarson, directeur des Affaires publiques, Association nationale des caisses d'économie canadiennes.

Après une déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 16 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 3 février 1977, à 9 h 30.

*ATTESTÉ:*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 2, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the White Paper on Canadian Banking Legislation.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we have representatives from the caisses populaires. I have sitting beside me Mr. Alfred Rouleau, who is the President; Mr. André Morin, Advisor, Government Affairs; and Mr. René Croteau, General Manager.

I believe, Mr. Rouleau, you will give what I call an opening statement, or really a summary of the points that make up your presentation, and then, following our procedure, as you understand, it will be open for questions. Mr. Rouleau, if you want to call on any of your representatives here, that is also in accordance with our procedure.

**M. Alfred Rouleau, président, la Fédération de Québec des caisses populaires Desjardins:** Monsieur le président, je voudrais d'abord remercier les membres du comité des banques et du commerce du Sénat de nous recevoir ce matin, et nous permettre de vous exprimer de vive voix, en fait, ce que nous avons essayé à traduire dans un mémoire que vous avez tous reçu, d'ailleurs.

Je voudrais vous dire aussi que c'est l'ensemble des fédérations des Caisses d'épargne et de crédit du Québec qui sont ici, et qui assurent que le mouvement Desjardins fonctionne. Mais, il y a aussi les autres fédérations des caisses d'épargne et de crédit. J'aimerais ajouter une note en passant, et signaler la présence des gens de autres provinces, des «Credit Unions». Ce qui me permet de vous dire que nous nous considérons encore comme faisant partie du Canada.

Alors, le plus simplement possible, je pense que, si vous nous le permettez, on va donner la parole à M. Morin, économiste, qui est à l'emploi de la Fédération des Caisses Desjardins, car je pense qu'il pourra résumer en peu de mots le contenu de notre mémoire, espérant que, par la suite, les sénateurs pourront nous poser des questions, et nous essayerons d'y répondre le mieux possible.

**M. André Morin, économiste, conseiller affaires gouvernementales:** Monsieur le président, je crois que la meilleure façon de prendre connaissance du mémoire est d'en lire simplement le résumé. Il y a quelques articles, neuf articles en tout.

Alors, les Caisses populaires sont favorables à la création de l'Association canadienne des paiements, ainsi que le suggère le Livre blanc du ministère des Finances, et à la compensation, parce qu'elle est un service public, et doit être accessible directement à toute institution financière qui reçoit des dépôts transférables sur ordre. Ceci nous paraît essentiel pour respecter le libre choix des citoyens face aux diverses institutions financières.

Notre deuxième idée: les caisses populaires désirent être membres à part entière de l'Association canadienne des paie-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 2 février 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui les représentants des Caisses populaires. Assis près de moi vous voyez MM. Alfred Rouleau, président, André Morin, conseiller, Affaires gouvernementales et René Croteau, gérant général.

Si je ne me trompe, Monsieur Rouleau, vous allez faire ce que j'appelle une déclaration préliminaire, c'est-à-dire nous résumer le contenu de votre mémoire, après quoi, et selon nos habitudes, il y aura une période de questions. Si vous désirez faire appel à l'un de vos représentants ici, cela est votre droit.

**Mr. Alfred Rouleau, president, Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins:** Mr. President, I first wish to thank the members of the Standing committee on banking, trade and commerce for receiving us this morning, and giving us the opportunity to explain what we have in fact tried to convey in the brief that you have, I believe, received

I would also mention that the whole Quebec Credit Unions Federations that allow us to function are gathered here today. But we are not the only credit unions. By the way, I would like to add that we also have here representatives from the credit unions of other provinces. So you will permit me to say that we still feel as being part of Canada.

In all simplicity then I will, with your permission, ask Mr. Morin to start the proceedings. Mr. Morin, an economist working for the *Fédération des Caisses Desjardins* will very aptly, I am sure, sum up our brief, with the hope that the honourable senators will then have questions, to which we will try to reply to the best of our knowledge.

**Mr. André Morin, Economist, Advisor, Government Affairs:** Mr. President, I believe the best way to introduce you to our brief is to read its summary. It is divided into several parts, nine altogether.

Item number one: The *Caisses populaires* agree that a Canadian Payments Association should be established, as proposed by the Minister of Finances, White Paper, and also accept the clearing concept as a public service that must be immediately available to every financial institution receiving deposits transferable by order. This seems essential if we are to respect the citizens' free choice toward the various financial institutions.

Item number two: The *Caisses populaires* want full membership in the Canadian Payments Association and agree to share its operating costs.



## [Text]

ments. Elles acceptent d'en assumer leur quote-part des frais de fonctionnement.

Notre troisième idée: les caisses populaires rappellent qu'il existe une distinction entre le dépôt requis pour fins de compensation et les réserves primaires que les banques à charte sont tenues de maintenir auprès de la Banque du Canada.

Quatrièmement, les caisses populaires acceptent de maintenir un dépôt pour fins de compensation, mais elles soutiennent qu'il n'est nullement nécessaire que ce dépôt soit maintenu à la Banque du Canada.

Cinquièmement, les caisses populaires soutiennent que le montant du dépôt de compensation ne peut être établi en fonction du passif-dépôts de l'institution intéressée. Selon nous, il n'y a pas une loi qui peut préciser cela.

Sixièmement, les caisses populaires n'acceptent pas d'être assujetties à l'obligation de maintenir auprès de la Banque du Canada, des réserves primaires comme si elles étaient des banques à charte. Le maintien de telles réserves n'est pas requis, selon nous, ni pour les fins de la politique monétaire ou pour des raisons d'équité.

Septièmement, les caisses populaires contestent le droit du Parlement de leur imposer, comme aux banques, l'obligation de maintenir des réserves primaires auprès de la Banque du Canada.

Huitièmement, les caisses populaires s'opposent à l'établissement d'un double régime de réglementation et de surveillance à l'égard des institutions à charte provinciale, et contestent le droit du Parlement d'imposer un tel régime. A cet égard, les caisses populaires souscrivent à l'opinion du Conseil économique du Canada et à celle de la Commission Porter à l'effet que dans un état de type fédératif le gouvernement central et les gouvernements provinciaux devront toujours se partager dans une certaine mesure le devoir de réglementer le système financier.

Enfin, un neuvième point, il y a une possibilité d'un mode de fonctionnement pratique et en ce qui a trait au fonctionnement du système de compensation, les caisses populaires, désireuses que soient respectées les compétences législatives du Parlement et des législatures provinciales, comme les particularités des institutions en cause, font les suggestions suivantes:

(a) L'adhésion à l'Association canadienne des paiements doit être volontaire;

(b) Le dépôt des caisses populaires requis pour les fins de la compensation pourrait être maintenu auprès de l'une ou l'autre des institutions suivantes, à savoir: l'Association canadienne des paiements elle-même; la Régie de l'assurance-dépôts du Québec; ou une banque à charte.

(c) Les participants à la compensation devraient, pour les fins de la compensation, bénéficier d'un pouvoir d'emprunt auprès de la Banque du Canada sur la garantie des valeurs actuellement prévues à la Loi sur la Banque du Canada.

(d) Les critères de participation à la gestion de l'Association canadienne des paiements devraient être établis en fonction du volume des effets négociés plutôt que du lieu où le dépôt de compensation est maintenu.

## [Traduction]

Item number three: The *Caisses populaires* remind that the deposit required in order to become a clearing member is distinct from the cash reserves that the chartered banks must have with the Bank of Canada.

Item number four: The *Caisses populaires* accept to keep a reserve account for clearing purposes but are of the opinion that nothing requires this account to be with the Bank of Canada.

Item number five: The *Caisses populaires* believe that the amount a clearing member must deposit cannot be determined according to the deposit liabilities of the institution involved. We feel no law can determine that.

Item number six: The *Caisses populaires* refuse the obligation of having at any time a cash reserve with the Bank of Canada, as is required from the chartered banks. Such reserves are not required neither for the purposes of the monetary policy nor for those of equity.

Item number seven: The *Caisses populaires* challenge the Parliament's right to impose on them, as on other banks, the obligation of having cash reserves with the Bank of Canada.

Item number eight: The *Caisses populaires* do not accept the idea of establishing a double system of rules and controls with respect to provincially chartered institutions, and contest the right of Parliament to enforce such a system. In this respect, the *Caisses populaires* agree with the Economic Council of Canada and with the Porter Commission in saying that, in a federal state, the control of the financial system will always have to be shared, to a certain extent, between provincial and central governments.

Finally, item number nine: The functioning of a clearing system is possible, practically speaking, and the *Caisses populaires* in their desire that provincial and federal jurisdictions be respectively respected, as well as the specific character of the institutions involved, submit the following suggestions:

a) Membership in the Canadian Payments Association should not be compulsory;

b) The deposit of the *caisses populaires* for clearing purposes could be maintained with either of the following institutions:—The Canadian Payments Association itself; the Quebec Deposit Insurance Board—or a chartered bank.

c) The participants to the clearing system should be allowed, for clearing purposes, to borrow from the Bank of Canada on the guarantee of the securities listed in the present Bank of Canada Act.

d) The criteria for participation in the management of the Canadian Payments Association should be established by reference to the volume of instruments negotiated rather than the place where the clearing deposit is maintained.

## [Text]

**The Chairman:** We are now open for questions. Mr. Morin, I will lead the session in questioning. I notice at page 45, at the bottom, and continuing on page 46, in the summary of your brief, in dealing with the question of deposits to be made by the caisses populaires, you suggest that:

The deposit of the caisses populaires for clearing purposes could be maintained with either one of the following institutions:

- The Canadian Payments Association;
- the Quebec Deposit Insurance Board or
- a chartered bank.

I am trying to picture how that would work if the deposit were with a chartered bank. The purpose of depositing with a chartered bank would appear to me to be so that they might do your clearing, as is done in some fashion now. In that event, I find it hard to relate the caisses populaires under those circumstances to being members of the payments association.

**M. Morin:** Monsieur le président, je pense que votre problème provient peut-être du fait que vous n'avez pas la même notion de l'Association canadienne des paiements que nous avons. Les caisses populaires seraient très heureuses de participer à une association canadienne des paiements très fonctionnelle, orientée à améliorer la rapidité des échanges des paiements entre les institutions financières, et ceci à travers le pays; une Association canadienne des paiements qui établirait des standards d'efficacité pour aujourd'hui et qui se pencherait aussi sur les modes de paiements de demain. Dans notre esprit, quand on pense à une Association canadienne des paiements fonctionnelle, comme ça, c'est uniquement un outil pour que les institutions financières puissent être plus efficaces. Mais, ce n'est pas une espèce de taxe qu'il nous faut payer au gouvernement fédéral. Nous ne voyons aucun lien entre l'Association canadienne des paiements et les réserves que l'on veut nous imposer. Bien sûr, monsieur le président, que, pour que la compensation se fasse, il faudra maintenir de l'argent en quelque part. On a besoin, à ce moment-là, d'un compte de compensation, d'un certain acompte, mais pas un compte de réserves, à ce moment-là.

**The Chairman:** It may divide here, Mr. Morin: If the caisses populaires are members of the association, then as members they will have an obligation to bear whatever their share might be of the cost. It may be that the dividing line would be the difference between the cost factor bearing on the functions of the association and the matter of provision of deposits. They may be separate functions. Am I making myself clear?

**M. Morin:** Les caisses populaires sont prêtes à payer leur part des coûts de la chambre de compensation. La chambre de compensation, pour nous autres, c'est une petite équipe de personnel qui va faire des écritures, qui va s'occuper de convoquer des réunions des membres de cette Association canadienne des paiements. Selon nous, ces coûts-là ne devraient pas être très élevés. Je pense que, si vraiment, monsieur le président, il doit y avoir un coût pour opérer la

## [Traduction]

**Le président:** La période des questions est maintenant ouverte et je serai le premier à vous en poser une, monsieur Morin. Au bas de la page 45 et sur la page 46, je remarque que dans le résumé de votre mémoire, là où il est question de dépôts devant être faits par les caisses populaires, vous proposez que:

«Le dépôt des caisses populaires requis pour les fins de la compensation pourrait être maintenu auprès de l'une ou l'autre des institutions suivantes, à savoir:

- L'Association canadienne des paiements elle-même;
- La Régie de l'assurance-dépôts du Québec ou
- Une banque à charte.

J'essaie d'imaginer comment le système fonctionnerait si le dépôt était fait auprès d'une banque à charte. La seule raison justifiant un dépôt de réserves dans une banque à charte serait qu'elle effectue la compensation de vos titres comme cela se fait déjà un peu maintenant. Dans ce cas, je ne vois pas comment les caisses populaires peuvent, compte tenu de ces circonstances, devenir membre de l'Association des paiements.

**Mr. Morin:** Mr. Chairman, I think that your problem might be that your concept of the Canadian Payments Association is different from ours. Les Caisses Populaires would be very happy to participate in a Canadian Payments Association that would be very functional and oriented toward improving the rapidity of payment exchanges between Financial Institutions all across Canada; a Canadian Payments Association that would establish efficiency standards for today while thinking also about tomorrow's means of payments. In our opinion, a functional Canadian Payments Association, such as this, would only be an instrument to make financial institutions more efficient. But this is not a kind of tax that we would have to pay to the federal government. We cannot see any link between the Canadian Payments Association and the reserves that are being forced upon us. Of course, Mr. Chairman, if we want the clearing to actually proceed, we will have to keep money reserves somewhere. Then, what we need is a clearing account, a certain type of account, but not a reserve account.

**Le président:** C'est là que les chemins s'écartent, Monsieur Morin: si les caisses populaires sont membres de l'association, alors, en qualité de membres, elles doivent assumer leur part des coûts, quelle que soit l'importance de ceux-ci. La pierre d'achoppement est peut-être la différence entre le facteur coût se rapportant au fonctionnement de l'Association et l'obligation de fournir des dépôts. Il peut s'agir d'éléments distincts; me suis-je bien fait comprendre?

**Mr. Morin:** The caisses populaires are ready to pay their shares of the clearing-house costs. For us, the clearing-house is composed of a small staff whose task will be to keep the books and call meetings of the members of this Canadian Payments Association. In our opinion, the costs involved should not be very high. I think, Mr. Chairman, that if there must really be an operating cost for a functional clearing-house such as the one I mentioned a few moments ago, it is impossible for us to



## [Text]

chambre de compensation fonctionnelle dont je vous parlais tantôt, nous nous refusons à croire que le coût pour faire partie du système de compensation c'est 2 p. 100 ou plus de réserves, maintenues improductivement à la Banque du Canada. Il nous semble que c'est un autre monde. Voyez-vous, pour nous, et j'aimerais faire le lien entre l'Association canadienne des paiements, proposée par le ministère des Finances, qui nous paraît être une continuation du comité déjà à l'œuvre; comité organisé par le ministère des Finances, et déjà à l'œuvre pour réfléchir sur les paiements électroniques de demain. C'est le comité des standards présidé par M. Sutherland. L'impression que l'on a c'est que, quand on parle d'une Association canadienne des paiements fonctionnelle, c'est un prolongement de ce comité. C'est ce comité-là qui remplacerait actuellement, qui prendrait la responsabilité que l'Association des banquiers canadiens a sur les chambres de compensation. Encore une fois, je reviens avec le mot «fonctionnel», car ce que nous recherchons, ce à quoi nous voulons participer c'est à une Association canadienne des paiements fonctionnelle.

**The Chairman:** Yes. Well, it seems to me that the bill that will provide for the setting up of a payments association will have to provide, if it is to reflect the view that you have expressed here this morning and which is contained in your brief, that there will be a division between direct payments by the members of the association for the costs incurred by the association and the matter of the deposit reserves. I am not sure that the white paper spells that out. I am also not sure that the white paper provides for either voluntary or compulsory membership in the association for any institution that has transferable cheques and maintains deposits.

However, let us assume that it does not provide for voluntary membership; that is, that you can choose to be a member, or not. Am I right in concluding that your position at the moment on behalf of the caisses populaires is that you would, subject to the conditions contained in your brief, become members of the association?

**M. Morin:** Je voudrais juste être bien clair sur la question de coût, et je reviens après sur l'adhésion volontaire, monsieur le président, si vous me le permettez.

Quand nous disons que les caisses populaires sont prêtes à payer leur part du coût de cette Association canadienne des paiements, nous voulons parler des coûts d'administration de cette association-là, et si ça coûte \$5 millions pour payer le personnel affecté à cette Association canadienne des paiements, et que les caisses populaires transigent, disons, 5 p. 100 ou 10 p. 100 des effets qui sont transigés à travers cette Association canadienne des paiements, nous aimerions payer de 5 à 10 p. 100 des coûts impliqués par ça.

Quant à la question de savoir si l'Association canadienne des paiements égale les réserves de la Banque du Canada, c'est là le problème.

En fait, nous voulons éviter toute double juridiction du gouvernement fédéral qui pourrait s'introduire derrière cette idée de maintenir des réserves à la Banque du Canada.

Si nous parlons d'une adhésion volontaire à l'Association canadienne des paiements, c'est que, dans notre esprit, si

## [Traduction]

believe that the admittance cost to the clearing system would represent an amount of reserves of 2% or more kept in a non-productive fashion in the Bank of Canada. This seems to us to be out of this world. You understand, that is our position and I would like to put in relation the Canadian Payments Association as proposed by the Finance Department and which appears to be a continuation of the committee already in place; a committee which was set up by the Finance Department and is today studying electronic payment techniques for tomorrow. It is the Standard committee presided by Mr. Sutherland. The impression we have is that, when one speaks of a functional Canadian Payments' Association, it is an extension of this committee. This committee would, at present, replace the Canadian Bankers Association and assume its responsibilities over the clearing-house. Once more, I emphasize the word "functional" because this is what we are looking for to participate in, a "functional" Canadian Payments Association.

**Le président:** Oui; il me semble bien que le projet de loi qui prévoit la création d'une Association des paiements devra assurer, s'il reflète l'opinion que vous venez d'exprimer ce matin et qui est explicitée dans votre mémoire, qu'il y aura une division entre les paiements directs effectués par les membres de l'Association pour financer le fonctionnement de celle-ci et la question des réserves. Je ne suis pas certain que cette distinction soit claire dans le Livre blanc. Je ne suis pas certain non plus qu'il soit question dans le Livre blanc d'adhésion volontaire ou obligatoire à l'Association pour toute institution qui garde des dépôts et dont les titres sont négociables.

Supposons cependant que l'adhésion volontaire ne soit pas prévue, c'est-à-dire qu'il soit possible d'accepter ou de refuser d'être membre. Ai-je alors raison de conclure que la position que vous avez adoptée à l'heure actuelle au nom des caisses populaires vous amènerait, sous réserve des conditions stipulées dans votre mémoire, à devenir membres de l'Association?

**Mr. Morin:** I would like to be clearly understand on the question of cost, and then I will come back to the question of voluntary membership, with your permissions, Mr. Chairman.

When we say that the caisses populaires are ready to pay their share of the cost of the Canadian Payments Association, we mean the operating cost of this association; and if it costs \$5 millions to pay the staff working for this Canadian Payments Association, and that the caisses populaires handle let us say 5 or 10 percent of the instruments negotiated through this Canadian Payments Association, then we would like to pay from 5 to 10 percent of the costs involved in these operations.

But if the Canadian Payments Association equals reserves for the Bank of Canada, that is the problem.

In fact, we want to escape any double jurisdiction on the part of the Federal Government which might step behind this idea of reserves being kept in the Bank of Canada.

If there is any reference to our joining voluntarily the Canadian Payments Association, it may be that if you consider



**[Text]**

l'Association canadienne des paiements que vous allez mettre en place est vraiment une association fonctionnelle, toutes les institutions financières vont vouloir en faire partie. Mais, si cette Association canadienne des paiements est un peu un morceau de fromage pour amener sous la juridiction fédérale des institutions financières qui sont de juridiction provinciale, eh bien, le problème est là.

**The Chairman:** Yes; I understand the point you are making. However, I am endeavouring to see it in light of the creation of a payments association. You will have members, as you must have, because having regard to the objects of the association, which really are to provide clearing services for the membership, if you are going to separate the reserve provisions and the obligation to provide reserves, you will have to include that in the objects of the association. You are not going to just walk up to the association as a member and say, "Here, we have no obligation to provide these reserves, but here is a cheque and we volunteer to make these payments and to create a reserve, but it is to a chartered bank and we have no objection if the chartered bank in turn transfers the deposit cheques received from the caisses populaires to the Bank of Canada." It is stated in your brief that you have no objection to that.

The caisse populaire makes the payment to a chartered bank, and you have no objection, according to your brief, should the chartered bank subsequently turn that money over to the Bank of Canada. Is that correct?

**M. Morin:** Vous avez raison, et à ce moment, nous pensons toujours à cette Association canadienne des paiements fonctionnelle, et quand on parle d'une banque à charte, c'est juste de la tuyauterie pour que la compensation puisse se faire effectivement. Il me semble que le plus grand objectif, si ce n'est pas l'objectif unique d'une Association canadienne des paiements, ce serait de permettre aux institutions financières qui ont des dépôts transférables à demande, de s'entendre entre elles pour que ce transfert puisse se faire le plus efficacement possible et le plus rapidement possible. C'est une question d'ordre opérationnel, c'est une question de fonctionnement, et toutes les institutions qui ont une importance relative, une certaine expérience dans la compensation, pourraient faire partie de cela et devraient en faire partie pour qu'on puisse bénéficier de cette expérience-là.

Si c'est une association fonctionnelle, ce devrait être tout à fait normal. La présidence, je vous l'ai dit tantôt, il faut que ce soit un engrenage, derrière cela. Mais, derrière votre question, monsieur le président, il semble bien, dans le 2 p. 100 de réserves dont vous parlez dans le Livre blanc, ce serait relié à la compensation. J'aimerais essayer de toucher à cela et donner notre point de vue là-dessus.

Seulement, il n'y a pas de loi fédérale ou provinciale, il n'y a pas de législation capable de préciser à l'avance qu'est-ce qu'une institution financière va avoir besoin pour sa compensation, à moins qu'elle se mette sous l'expérience déjà encourue par cette institution. Les besoins de la compensation varient énormément avec les différentes catégories d'usagers. Ce sont les entreprises, et le gouvernement, surtout, qui émettent la grande majorité des chèques—les individus en font très peu, et ça varie avec l'activité économique des régions.

**[Traduction]**

that this association is really to be a functional organization, every financial institution will want to join it. However, if the proposed association is to be something like a bait to bring under federal jurisdiction the financial institutions that are presently under provincial jurisdiction, then you are going to have trouble.

**Le président:** Je comprends votre point de vue. Toutefois, j'essaie de l'interpréter dans le contexte de la création d'une association des paiements. Vous pourrez recruter des membres, car si l'on considère les objectifs de l'association qui sont d'offrir à vos membres des services de compensation, vous devrez inclure dans ces objectifs la distinction entre la création de réserves et l'obligation d'en créer. Vous ne pourrez pas, en tant que membre, dire à l'Association «Écoutez, nous ne sommes pas tenus de constituer ces réserves mais voici une contribution volontaire pour constituer des réserves qui devront toutefois être versées à une banque à charte et nous n'avons aucune objection à ce que cette banque à charte, à son tour, transfère à la Banque du Canada les dépôts reçus des caisses populaires.» Vous avez mentionné dans votre mémoire que vous ne vous opposiez pas à cette pratique.

La caisse populaire effectue le paiement à une banque à charte et d'après votre mémoire, vous ne vous opposez pas à ce que cette banque transfère par la suite ce paiement à la Banque du Canada.

**Mr. Morin:** You are right and at this point, we refer once again to that functional Canadian Payments Association; when we refer to a chartered bank, we feel that this is only a means by which the compensation can be done efficiently. I think that the fundamental, and only goal of a Canadian Payments Association is to allow the financial institutions having transferable deposits on request, to pass an agreement so that this transfer can be done as efficiently and as rapidly as possible. This is a matter of operational order and functioning and every institution having a relative importance and some experience in clearing could and should be part of it so that we can have the benefit of this experience.

This should be quite normal for a functional association. As I mentioned earlier, the direction must be the mechanism of it. With respect to your question, Mr. Chairman, it seems that the two per cent reserves mentioned in the White Paper are related to clearing. I would like to give some explanations and to express our view on that.

The point is that no federal or provincial legislation indicate beforehand what would be the requirements of a financial institution in terms of its clearing activities, unless it takes into account the past experience of that institution. Clearing needs vary greatly among different categories of users. Most cheques are issued by companies and especially by the government; individuals account for much less and this is function of the economic activity of the regions.

[Text]

Nous avons 500 caisses populaires au Québec, dans des endroits où il n'y a même pas de succursale de banque, et quand vous parlez des caisses populaires, vous n'oubliez pas que, dans le Grand Nord du Québec, si vous demandez aux Esquimaux de mettre 2 p. 100 de réserves à la Banque du Canada, au cas où ils feraient un chèque durant l'année, eh bien, cela nous laisse songeurs, monsieur le président. L'activité économique étant beaucoup plus réduite là-bas, le volume des chèques est très mince.

**The Chairman:** If I could stop you at this point, the concept of the provision of reserves is really to assure liquidity and that clearance obligations will be met. That being so, you would not be of the view that that is really a monetary policy or monetary controls; is that right?

**Mr. Morin:** Oui; nous avons jugé que les réserves sont reliées à la liquidité, et qu'il faut prévoir en même temps pour les besoins de compensation. La liquidité—il y a déjà une possibilité de législation du côté de la province de Québec, et Dieu sait, et vous aussi, monsieur le président, que les caisses populaires ont toujours gardé une liquidité importante, il n'y a pas de problème de ce côté-là, et notre législation provinciale peut se charger de cela. Si on a besoin de réserves, si on doit imposer des réserves pour question de sécurité, de liquidité, la sécurité pour les déposants, selon notre point de vue, c'est notre gouvernement provincial qui devrait nous les imposer, parce que nous opérons sous cette juridiction.

Quant aux réserves nécessaires pour la compensation, vous avez raison que c'est un sous-produit de la liquidité. J'aimerais simplement signaler qu'il y a déjà 75 ans que les caisses opèrent, et puis depuis très longtemps, elles ont le service des paiements et des chèques. Cette liquidité, pour répondre à leurs effets, n'a jamais été mise en cause par les autres. Cependant, moi, si vous me permettez, monsieur le président, de dire ceci sur la question de réserves pour compensation.

On entend souvent dire que les caisses populaires font des ordres de paiements, qu'elles laissent écouler des ordres de paiements, que cela est l'équivalent des chèques, alors elles sont comme les banques, et si elles sont comme les banques, elles gardent des réserves comme les banques.

C'est vrai qu'il y a des ordres de paiements aux caisses populaires, mais il y a une question d'ordre de grandeur quelque part. Il faut tenir compte de l'importance des chèques dans les banques vs l'importance des chèques dans les caisses populaires, les ordres de paiements dans les caisses populaires. Vos propres statistiques, compilées par le gouvernement fédéral, sur le volume des chèques tirés dans les chambres de compensation, établissent que les comptes courants des banques à charte tournent 158 fois dans une année, tandis que les comptes d'épargne tournent 1.4 fois seulement. Ceci, les deux ensemble donnent un roulant moyen du passif-dépôt canadien des banques à charte de 37 fois par année. Si vous regardez les statistiques des caisses populaires correspondantes, le roulement y est de 2.2, 2.3 fois par année. Ce n'est pas le même ordre de grandeur du tout. Ce sont les comptes courants des banques qui roulent très rapidement, et ces comptes courants sont tous détenus surtout par une catégorie d'utilisateurs qui ont

[Traduction]

In Quebec, we have 500 caisses populaires located in places where there are no bank branches at all, and dealing with the caisses populaires, one must not forget that in Northern Quebec, if you ask Eskimos to put a two per cent reserve in the Bank of Canada in case they would issue a cheque during the year, and that certainly makes us wonder Mr. Chairman. The economic activity being much more reduced there, the number of cheques is trifling.

**Le président:** Si je puis vous interrompre, j'aimerais mentionner que les réserves ont surtout pour but d'assurer une certaine liquidité et de voir à ce que les engagements pris sur le plan de la compensation soient respectés. Ceci dit, ne croyez-vous pas qu'il s'agit là d'une politique monétaire ou de contrôles monétaires?

**Mr. Morin:** Yes. We believed the reserves are related to liquidity and that clearing needs must also be taken into account. As to liquidity, there is already a possibility that the province of Quebec provide a legislation in this respect and everybody knows that the caisses populaires always kept a significant liquidity; therefore there is really no problem and our provincial legislation can take care of the issue. If reserves are required because of the need for liquidity and depositors' protection, we consider that the provincial government has an obligation to provide for it because we operate under its jurisdiction.

As to reserves required for clearing purposes, we agree that it is a by-product of liquidity. I would like to mention that the caisses populaires have been operating for 75 years and that they have been offering payments and cheques services for a very long time. This liquidity required by their operations was never questioned by others. However, Mr. Chairman, I would like to add something about the reserves for clearing.

It is often said that the caisses populaires issue orders of payment which they dispose of, and that they are equivalent to cheques, which means that they are just like banks and if that is the case, they must keep reserve funds.

It is true that there exist orders of payments to caisses populaires, but this is a question of relativity. One has to take into account the importance of cheques in the banking system versus their importance in the Caisses populaires and the orders of payments in the Caisses populaires. Your own statistics, compiled by the federal government, on the volume of cheques drawn on clearing houses show 158 turnovers for charter bank current accounts and 1.4 for savings accounts. Therefore, the two together give an average turnover of liabilities-deposits of 37 times a year for Canadian charter banks. If you examine the statistics for the corresponding Caisses populaires, the turnover equals 2.2 to 2.3 times a year. We are not talking about the same magnitude at all. Bank current accounts have a high rate of turnover and current accounts are held mainly by a category of users who need clearing: the big companies and the governments. However, the personal accounts in the banks have a low rate of turnover: 1.4 times a



[Text]

bien besoin de compensation, à savoir les grandes entreprises et les gouvernements. Mais, les comptes personnels des banques tournent très peu, 1.4 fois par année, et les comptes personnels des caisses populaires sont simplement un peu plus volatiles, tournant un peu plus rapidement que les banques, que les comptes personnels des banques, à savoir 2.2 ou 2.3 fois par année. Mais, vous allez peut-être vouloir me dire: oui, mais les banques gardent 12 p. 100 de réserves pour les dépôts transférables, et la question de service, mais on vous demande uniquement 2 p. 100. Eh! bien, si je prends la rotation moyenne du passif-dépôt des banques, à 37 fois par année, et si je tiens compte qu'en pratique les banques gardent 6 p. 100 de liquidité—la moyenne entre 12 p. 100 sur les dépôts à demande et 4 p. 100 sur les dépôts à prêts dans les banques—moi, je fais une équation, et je dis que, s'il y a une rotation de 37 p. 100 qui milite pour 6 p. 100 de liquidité, une rotation de 2.2 p. 100 dans les caisses populaires milite pour X—X étant 0.4 p. 100.

**The Chairman:** Mr. Morin, I am simply trying to determine whether the provisions set out in your brief are being incorporated in the bill. I want you to tell me the areas in which provision should be made to incorporate the views expressed in your brief into the legislation and how we should go about it. We can talk until doomsday about liquidity and the determination of the rates, the formula that should apply, and so forth, but those deal with the mechanics of it.

You spoke of the Quebec statutory provision for liquidity in respect of caisses populaires. I take it liquidity is determined on a percentage of the transferable deposits. Is that right?

**M. Morin:** Il y a une possibilité dans la législation d'intervenir là-dessus, mais, dans la pratique, notre gouvernement n'a même pas cru bon d'intervenir. Remarquez bien que la loi veut que la Régie d'assurance-dépôts peut nous imposer des coefficients de liquidité, mais dans la pratique, nous nous sommes maintenus seuls, sans que la Régie nous les impose.

**M. C. Albert Poissant, c.a., Conseiller du comité:** Monsieur Morin, me permettriez-vous une question, justement sur cette question de rotation, de circulation entre les banques à charte, d'une part, et les caisses populaires. Votre mémoire, à la page 10, donne les statistiques que vous venez de nous donner, à savoir, que les banques à charte font beaucoup plus usage que vous des chambres de compensation, que vous ne le feriez autrement.

Maintenant, la question que je me pose c'est que vous dites, d'une part: on n'a pas besoin de réserves tel que requis par le Livre blanc sur la législation bancaire. D'autre part, vous nous avez dit plus tôt que vous seriez prêt à avoir un certain dépôt pour compensation. Si je voulais faire un examen, soit analytique ou statistique, sur, d'une part, le fait que vous êtes consentant d'avoir un dépôt pour les fins de compensation—d'autre part, vous nous dites que les banques se servent beaucoup plus que nous du système de compensation, des caisses populaires—comment arriver à un pourcentage qui puisse, d'une part, satisfaire aux exigences, à l'effet que vous êtes consentant d'avoir une compensation—un mot que le Livre

[Traduction]

year, while the personal accounts in the Caisses populaires are slightly more volatile, showing a somewhat higher rate of turnover: from 2.2 to 2.3 times a year. However, you could say that the banks keep a 12 per cent reserve fund for transferable deposits and services, but we only ask for 2 per cent. Well, if I consider the average turnover of liabilities-deposits of the banks, which is 37 times a year, and if I take into account the fact that banks keep 6 per cent in liquidity, the average between 12 per cent on demand deposits and 4 per cent on loan deposits, I can derive an equation and I say that there is a turnover of 37 per cent for 6 per cent liquidity and a turnover of 2.2 per cent in the Caisses populaires for X, X being 0.4 per cent.

**Le président:** Monsieur Morin, j'essaie simplement de déterminer si les dispositions énoncées dans votre mémoire feront partie du projet de loi. J'aimerais savoir quels sont les domaines à l'égard desquels il faudrait prendre des mesures pour que la loi inclue les opinions exprimées dans votre mémoire, de même que la manière de procéder. Nous pouvons parler jusqu'à la fin des temps au sujet de la liquidité et de la détermination des taux, de même que la formule à appliquer et ainsi de suite, mais ce sont là des questions d'ordre purement technique.

Vous avez parlé des dispositions statutaires au Québec en ce qui concerne la liquidité dans le cas des caisses populaires. Je crois comprendre qu'on détermine la liquidité en se fondant sur un pourcentage des dépôts transférables. Est-ce exact?

**Mr. Morin:** There is a possibility for the legislation to do something about that, but in practice our government did not deem it proper to intervene in this matter. However, the legislation provides that Deposit Insurance Board can set liquidity ratios for us, practice, we have maintained that ourselves without intervention by the Board.

**Mr. C. Albert Poissant, C.A. Adviser to the Committee:** Mr. Morin, please allow me to raise a question on the matter of rotation of circulation between charter banks, on the one hand, and caisses populaires on the other. Page 10 of your brief gives the statistics you have just mentioned, that is that chartered banks make much greater use of clearing houses than you would, in other circumstances.

Now my question is that you say, on the one hand, that you do not need reserves as required by the White Paper on Canadian Banking legislation. On the other hand, you said earlier that you would be willing to keep a certain sum for clearing purposes. If I wanted to examine, from the analytical or statistical point of view, the fact that, on the one hand, you are willing to keep a fund for clearing purposes and that, on the other hand, you state that banks make a much greater use of the clearing system than the caisses populaires do—how then could we derive a percentage which would satisfy the requirements, since you are willing to use the clearing system—a town which the White Paper possibly refers to as



[Text]

blanc appelle peut-être réserves—et, d'autre part, avoir une disposition qui serait différente. On dirait, d'une part, que les plus grands usagers devraient payer davantage que ceux qui s'en servent moins. En fait, c'est ça qui est le problème. C'est ce que je considère à la page 10 de votre rapport, et les remarques que vous nous faites ce matin. Quelle est la suggestion que vous faites pour arriver d'avoir ce montant de compensation-là tout en protégeant, ou en faisant une distinction entre les deux grandes parties du système, les banques et les autres?

**M. Morin:** Je pense que la réponse est assez simple, là-dessus, monsieur le président. Il s'agirait simplement que le gouvernement fédéral mette sur pied une Association canadienne des paiements, uniquement préoccupée de s'assurer que les paiements se feront rapidement, et d'une façon efficace, et fatalement, si nous acceptons qu'il y ait des ordres de paiements tirés sur des comptes des caisses populaires, nous devons rencontrer nos obligations. Il nous faudrait maintenir, quelque part—la tuyauterie demeure à préciser—il nous faudrait, évidemment, maintenir quelque part les dépôts nécessaires pour faire face à cette compensation-là. Si vous partez avec cet objectif, monsieur le président—est-ce que cela répond à votre question de tantôt? Si vous partez avec cet objectif que le fédéral, ayant la responsabilité de la nommer, les chèques étant le grand substitut de la monnaie, ils ont une responsabilité d'aider à en réglementer la circulation. Dans cet optique, mettre sur pied une Association canadienne des paiements très fonctionnelle—pas une possibilité d'envahir les juridictions provinciales, d'amener les institutions de juridiction provinciale d'avoir une partie de la juridiction sur la scène fédérale, et l'autre partie sur la scène provinciale, avec toutes les complications que ça peut amener—si vous réussissez à créer une Association canadienne des paiements avec un objectif fonctionnel, mais complètement séparé de la fameuse question de réserves, moi je dis qu'on avance, et qu'on avance tous collectivement, à travers le pays.

**Le sénateur Desruisseaux:** Monsieur Morin, voyez-vous cette Association des paiements comme une espèce de juridiction fédérale, avec des règlements fédéraux?

**M. Morin:** Oui, mais nous trouvons là-dessus que les recommandations du Livre blanc sont excellentes, à savoir une association présidée par quelqu'un de la Banque du Canada. Nous croyons à l'objectivité de la Banque du Canada. Nous croyons à l'expérience de la Banque du Canada. Évidemment, même si les caisses populaires n'ont pas transigé souvent avec elle, nous sommes confiants de la richesse de l'expérience de la Banque du Canada et de son objectivité. Nous croyons à l'Association canadienne des paiements mentionnée dans le Livre blanc, une association qui serait dirigée par d'autres associations financières qui ont de l'expérience dans la compensation; une association qui n'aurait pas de monopole, ou une catégorie d'institutions financières, mais où toutes les institutions financières seront pondérées sous la responsabilité, la présidence de la Banque du Canada. Ceci nous semble formidable. Le seul problème, c'est quand on dit qu'il va falloir maintenir 2 p. 100 de réserves. Après un bout de temps, ça

[Traduction]

reserves—and have different provisions. It seems that the important users would have to pay more than the others. In fact, that is the whole problem. That is what I conclude from page 10 of your brief and your comments made this morning. What do you propose to do to keep the amount needed for clearing purposes while protecting or making a distinction between the two main parts of the system: the banks and the others?

**Mr. Morin:** I believe the answer to this is very simple, Mr. Chairman. All the federal government has to do is to establish a Canadian Payments Association whose sole responsibility would be to ensure that payments are made rapidly and efficiently and, inevitably, if we accept orders of payments drawn on caisse populaire accounts, we will have to meet our obligations. But we have to maintain somewhere—we have yet to decide on the mechanism—we obviously have to maintain somewhere the necessary reserves to meet our clearing obligations. If you look at it from this point of view, Mr. president, does this answer the question you raised earlier? If you consider that the Federal Government is responsible for money and that the checks are the best substitute for money, they are then responsible for controlling their circulation. From this point of view, the establishment of a very functional Canadian association of payment,—not a possibility to intervene in a provincial jurisdiction, nor to allow provincial jurisdiction institutions to have some control at the federal and provincial levels with all the complications that this could entail—if you succeed in establishing a Canadian Association of payment with a functional objective, but having nothing to do with this matter of reserves, I say that this would indicate some progress, for everyone in this country.

**Senator Desruisseaux:** Mr. Morin, do you think of the Canadian Payments Association as some kind of a federal jurisdiction, with federal rules?

**Mr. Morin:** Yes, but we find, in that respect, that the recommendations of the White paper are excellent, namely the proposition of an association presided over by a representative of the Bank of Canada. We believe in the objectivity and the experience of the Bank of Canada. Even though the caisses populaires have not dealt very often with this institution, we do trust the value of the experience and the objectivity of the Bank of Canada. We believe in the Canadian Payment Association referred in the White Paper, association which would be under the direction of other financial associations having some experience in clearing; an association which would not have a monopoly, or a specific category of financial institutions, but would be one where all financial institutions will be balanced under the responsibility and chairmanship of the Bank of Canada. That seems fantastic to us. The only problem is the requirement to maintain for 2% of reserves. What would that mean after a while? A liability deposit of ?6 millions for 2% reserves. That is to say \$120 millions.

[Text]

voudrait dire quoi? Un passif-dépôt de \$6 millions, 2 p. 100 de réserves, c'est \$120 millions.

**Le sénateur Desruisseaux:** En somme, vous ne vous objectez pas à une réglementation par l'Association des paiements?

**M. Morin:** Vous voulez dire du fédéral?

**Le sénateur Desruisseaux:** Oui.

**M. Morin:** Non, disons que c'est la seule façon d'arriver à une solution pratique.

**Le sénateur Desruisseaux:** Tout ce que vous demandez, c'est que ce soit divisé? Est-ce que je comprends bien?

**M. Morin:** Oui, c'est-à-dire que nous espérons que le gouvernement fédéral va agir suivant le fonctionnement de notre association des paiements, et que cela amènera un fonctionnement efficace du fameux problème des réserves.

**M. Poissant:** Je m'excuse, sénateur Desruisseaux—mais, monsieur Morin, vous n'avez pas répondu à un aspect de ma question, car vous faites une distinction entre les grands usagers et les petits usagers—alors comment arrivez-vous à un pourcentage? Qu'est-ce que vous envisagez comme mesure possible? Est-ce qu'il y aurait un montant—et je pense que, entre le Livre blanc et votre définition, quand on parle de réserves, vous parlez de montant de compensation. Mais ceci, je pense, ils ne sont pas loin. Mais, il arrive que vous faites une distinction entre deux groupes. Comment envisagez-vous la possibilité d'avoir deux sortes de calcul de montants de compensation, au lieu d'appeler ça des montants de réserves?

**M. Morin:** Écoutez, monsieur le président, selon nous, faire partie de l'Association canadienne ne veut pas dire maintenir un pourcentage donné en quelque part. Il s'agit simplement, si l'on fait partie de ce mode d'échange, de cette association d'échange, de fait, d'accepter que si les autres institutions financières nous arrivent avec 50 millions d'ordres de paiements tirés sur les caisses, que les 50 millions soient disponibles. C'est simplement cela. Là-dessus, c'est quelque chose de fonctionnel.

**M. Poissant:** Oui, cela vous l'avez dit, mais vous avez quand même souligné ce matin que vous êtes d'accord de laisser un montant de compensation pour la compensation journalière. Comment arriver à un montant de cette compensation-là, vous autres, vis-à-vis les banques qui en font un plus grand usage.

**M. Morin:** Monsieur le président, on va toucher à cela à cette affaire. Je vais juste revenir avec les statistiques des ordres de paiements et des chèques transigés en 1976 par les banques. Mais, on se demande ce qu'il faudrait laisser comme solde, les caisses populaires, à la chambre des compensations afin de rencontrer les besoins quotidiens qui nous sont présentés par les autres institutions financières. Mais, là-dessus, à partir des statistiques de 1976, je vais être honnête avec vous, c'est une statistique de 10 mois extrapolée à 12 mois. Le total, à la fin, serait très mince, mais cela serait différent. Je veux dire, je m'excuse, c'est très peu différent. Pour l'année 1976, extrapolée à 12 mois, les banques ont échangé pour 12 milliards d'ordres de paiements tirés sur les caisses populaires, et, pendant la même année, les caisses populaires ont échangé les

[Traduction]

**Senator Desruisseaux:** In fact, you do not oppose to a regulation by the Payment Association?

**Mr. Morin:** You mean by the Federal?

**Senator Desruisseaux:** Yes.

**Mr. Morin:** No, because it seems to be the only way to come to a practical solution.

**Senator Desruisseaux:** If I understand you well, you are only asking for a division?

**Mr. Morin:** Yes, in fact we hope that the Federal Government will act in conformity with the functioning of our payments' association, so as to enable us to find an efficient solution to the problem of reserves.

**Mr. Poissant:** Excuse me, Senator Desruisseaux, but, Mr. Morin, you have not answered one part of my question, because you make a distinction between big and small users—so how can you get to a percentage? What practical measure do you have in mind? Would there be an amount—and I think that, between the White Paper and your definition, when we speak of reserves, you mean a clearing sum. But, I think they are not far away from one another. However, you happen to differentiate between the two groups. How do you think it would be possible to have two types of calculation of the clearing amount, instead of calling them reserve amounts?

**Mr. Morin:** According to us, Mr. Chairman, being a part of the Canadian Association does not mean maintaining a given percentage somewhere. If we are part of that means of exchange, of that association of exchange, it simply means we are accepting that if other financial institutions come to us with \$50 millions in payment orders drawn upon the caisses populaires that the \$50 millions are available. It's simply that. And that is something functional.

**Mr. Poissant:** Yes, you have already said that, but, nonetheless, you have stressed this morning that you were in favour of leaving a clearing amount for the daily clearing. How could you reach such an amount, given the fact that the banks used it in a large extent.

**Mr. Morin:** Mr. Chairman, we are going to deal with that question. I will just talk about the statistics concerning the payment orders and the checks drawn by the banks. But we wonder what balance should be left by the caisses populaires in the clearing-house, in order to meet the daily needs which are presented to us by other financial institutions. However, quite frankly, the 1976 statistics concerning that aspect are statistics of 10 months extrapolated to 12 months. The total at the end will be very small, but it would be different. Excuse me, what I mean is that there would be not a great difference. For 1976, extrapolated to 12 months, banks have exchanged for 12 billion dollars of payment orders drawn upon the caisses populaires, and for the same year, the caisses populaires have changed bank checks and payment orders up on the federal government for a total value of \$13.7 billion dollars.



[Text]

chèques de banque et les ordres de paiements sur le gouvernement fédéral pour une valeur totale de \$13.7 milliards.

Ceci veut dire une chose. C'est que si, au lieu de régler sur une base quotidienne, les effets entre les diverses institutions financières, on avait attendu à la fin de l'année, et qu'on avait tout fait marquer—si on avait attendu à la fin de l'année pour faire le règlement final entre les blocs d'institutions financières, les banques à charte et le gouvernement fédéral auraient dû arriver, à la fin de l'année, avec 1.1 milliard donné aux caisses populaires. C'est ce que les caisses populaires ont fait de travail pour le gouvernement fédéral et pour les banques à charte, en surplus de ce que les banques à charte ont fait pour nous autres; 1.1 milliard de dollars sur une année, c'est une moyenne de \$4 millions par jour.

**Le sénateur Desruisseaux:** Sur quoi vous basez-vous pour dire cela?

**M. Morin:** Cela, monsieur le président, c'est simplement les statistiques de la compensation. Écoutez, nous avons 10 unions régionales. Nous sommes équipés avec toutes les machines magnétiques nécessaires, et nous avons des ordinateurs qui travaillent là-dessus. Je crois que les banques à charte vont pouvoir nous dire que nous faisons un travail aussi professionnel qu'ils peuvent faire dans le secteur de la compensation. Nous avons des statistiques là-dessus. C'est simplement à partir de ces statistiques que j'essaie de vous dire que c'est sur une moyenne quotidienne que nous échangeons pour \$4 milliards de plus que les banques et le gouvernement fédéral, que les banques le font pour les caisses populaires. La compensation moyenne quotidienne en 1976, dans les caisses populaires, était de \$55 millions par jour. Les banques ont échangé en moyenne \$51 millions d'ordres de paiements pour nous autres.

Notez une chose, monsieur le président, on est bien conscient que c'est une moyenne quotidienne, et il y a des antislâdedans, puisqu'il y a des journées, évidemment, où les banques ont ramassé plus d'effet sur les caisses populaires qu'on a pu en ramasser sur les banques. Mais, ce que l'on vous dit, c'est qu'en moyenne on échange \$4 millions de plus par jour. Si la recommandation de maintenir les réserves de 2 p. 100 est acceptée, cela voudrait dire que, même si à tous les jours, en moyenne ce sont les autres institutions qui nous doivent de l'argent, vous nous demanderiez de garder, improductif à la Banque du Canada, \$60 millions au cas où on en aurait besoin.

**Le sénateur Desruisseaux:** Ce que vous dites est basé sur les statistiques provinciales, n'est-ce pas, pour la province de Québec seulement?

**M. Morin:** La Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins.

**Le sénateur Desruisseaux:** C'est juste pour clarifier.

**The Chairman:** Mr. Morin, when I started out with a few questions, you will recall what I said I was looking for in any legislation creating the association, was a reflection of the provisions which you have put in your brief. Now, you immediately jumped into the functional area. Of course, we have a concern about how the things will work out, and to that extent the functional area becomes important; but, first of all, you must create an organization and give it certain statutory

[Traduction]

That means that, if, instead of balancing the bills between the different financial institutions, we had waited until the end of the year and had marked everything down had we waited until the end of the year to make the financial settlement between the different blocks of financial institutions—the chartered banks and the federal government should have come up with 1.1 billion dollars to the credit of the caisses populaires by the end of the year. That is what the caisses populaires have done for the federal government and for the chartered banks, in surplus of what the chartered banks have done for us; 1.1 billion dollars over one year, that is an average of \$4 million dollars per day.

**Senator Desruisseaux:** What do you base yourself on to say that?

**Mr. Morin:** Mr. Chairman, this is only the statistics concerning the clearing. We have 10 regional unions. We have all the necessary magnetic machines, and computers working on that aspect. I think that the chartered banks will say our work is as professional as theirs as far as clearing is concerned. We have statistics on that. It is only from these statistics that I am trying to tell you that our daily exchange activity is by \$4 billions higher than that of the banks and the Federal Government for the Caisses populaires. In 1976, the daily average clearing, in the Caisses populaires, was of \$55 millions. The banks have changed approximately \$51 millions of payment orders on our account.

It is to be noted, Mr. Chairman, that we are aware that this is a daily average, and, that obviously, there are some days where the balance of the assets between the banks and the Caisses populaires is in favour of the banks. We are giving you the average; we exchange for \$4 millions more daily. If the recommendation of maintaining the reserves of 2 per cent is accepted, that would mean that, even if according to a daily average, the other institutions are the ones owe us money, you would ask us to keep \$60 millions, unproductive, at the Bank of Canada, just in case of need.

**Senator Desruisseaux:** You are referring to the provincial statistics, for the province of Quebec only?

**Mr. Morin:** La Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins.

**Senator Desruisseaux:** I just wanted to clarify

**Le président:** Monsieur Morin, lorsque j'ai ouvert le débat avec quelques questions, vous vous souviendrez que je cherchais à savoir s'il existait, dans n'importe laquelle loi créant l'association, des dispositions comme celles que vous mentionnez dans votre mémoire. Maintenant, vous passez immédiatement à l'aspect fonctionnel. Évidemment, nous nous préoccupons du fonctionnement et à cet égard, le côté fonctionnel est important. Il vous faut cependant commencer par créer une



[Text]

powers. What I wanted help from you on was this: If you assume that the proposals which you have made will be adopted, at least we must know in what form you would like to see those proposals reflected. That is the help I wanted from you, and not, at this stage, at any rate, the functional aspect. Certainly, the functional aspect is informative, but you can assume that we have read all the briefs and that we have a pretty fair knowledge of the functional aspect.

**M. Rouleau:** Monsieur le président, tout d'abord, il faut dire une chose, c'est que, jusqu'à présent, la compensation a été la chasse gardée des banques à charte. Les caisses populaires, comme les «Credit Unions» au Canada, font leurs compensations par le truchement de banques à charte. Dans le cas de la Fédération des caisses Desjardins, nous le faisons à travers la Banque Provinciale du Canada. Cela se fait déjà. Nous sommes, tout d'abord, dans un régime fédératif, à ce que je sache, au Canada. Il y a des institutions financières de juridiction provinciale et il y a des institutions financières de juridiction fédérale.

Il y a cinquante ans, la situation n'était pas la même que celle d'aujourd'hui. Il y a quand même certainement le tiers de la population au Canada qui est membre de caisses populaires ou de «Credit Unions». Cela, je pense devient une question de liberté. Il appartient au citoyen de choisir d'être client dans une banque à charte, ou d'être membre d'une caisse d'épargne ou de crédit. Nous autres, aujourd'hui, c'est ce que nous avançons. On parle de banques et on parle d'institutions financières, de para-banques. On dit que la compensation doit être un service public, aujourd'hui. Ce service public, on l'accepte, comme M. Morin l'a dit, peut mieux être exercé au niveau fédéral. On accepte cela. Pour nous, c'est un service public. Les banques à charte, comme les caisses d'épargne et de crédit, sont des institutions, mais, en définitive, c'est en fonction des citoyens qui transigent à travers ces institutions. C'est leur choix.

Actuellement, on n'a pas de problème, car on compense à travers les banques à charte. Ceci est prévu dans le Livre blanc. Pourquoi, autour de cette table à ce moment-là, ce n'est plus l'affaire des banques à charte ni des caisses d'épargne et de crédit. Cela devient un service public. On dit la Banque du Canada devrait en faire état,—d'ailleurs, c'est la suggestion du Livre blanc,—mais, autour de la table, cela devient pour moi une espèce de coopérative. Je ne veux pas transporter cela, mais c'est une espèce de coopérative où on retrouve tous les éléments qui fonctionnent au Canada, en terme d'institutions financières, qu'elles soient de juridiction fédérale ou de juridiction provinciale. C'est cela que l'on répète. Ce n'est peut-être pas avoué dans le Livre blanc, mais on dit: ce service public—et, si je suis le gouvernement du Canada, je pense que ceux qui ont conçu le Livre blanc y pensent,—c'est que, en terme d'avenir, il va y avoir une évolution. Le chèque de demain, il n'existera peut-être plus. Cela sera peut-être tout simplement une carte qui sera utilisée. A ce moment-là, je ne vois pas comment une province, ou des provinces seules pourraient régler ce problème. A moins que ceci se fasse par une coordination au niveau fédéral. Alors, nous, on dit que c'est un

[Traduction]

organisation et lui donner des pouvoirs statutaires. Voilà ce que je cherchais à savoir: si vous pensez que les propositions présentées dans votre mémoire seront adoptées, nous devons savoir au moins quelle forme vous aimeriez qu'elles adoptent. C'est ce que je voulais comprendre, et non pas, en ce moment, l'aspect fonctionnel de la question. L'aspect fonctionnel est certainement instructif mais vous pouvez présumer que nous avons lu tous les mémoires et que nous connaissons assez bien cet aspect.

**Mr. Rouleau:** Mr. Chairman, first we must emphasize that, up to now, the clearing system has been the chartered banks' prerogative. The caisses populaires, like the Credit Unions in Canada, go through the chartered banks for their clearings. The Fédération des caisses Desjardins is doing it through the Provincial Bank of Canada. It is already done that way. First, we are part, as far as I know, of a federative system, in Canada. There are financial institutions of provincial jurisdiction and financial institutions of federal jurisdiction.

Fifty years ago, the situation was not the same. Yet, at least a third of the population is member of the caisses populaires or the credit union. It becomes, I think, a matter of freedom. The citizen has to choose to become a customer of a chartered bank or of a credit union. That is what we submit. People are talking of banks, financial institutions and near-banks. They say that the clearing system has to be a public service. This public service, we agree, as Mr. Morin has said, might be better provided at the federal level. We agree on that. For us, it is a public service. The chartered banks, like the credit unions, are institutions but, finally, it is the citizens using them who make the choice.

Presently, there is no problem because we do our clearing through the chartered banks. This is provided for in the White Paper. Why then, does it stop to be the business, in our discussions at this moment, of the chartered banks and of credit unions. It becomes a public service. They say that the Bank of Canada should have it—the White Paper suggests it—but for me here at this table, it becomes a sort of co-operative movement. I do not wish to transpose it, but it seems to be a co-operative movement where we can find all the elements operating in Canada in terms of financial institutions of federal or provincial jurisdiction. That is what we are repeating. It might not be acknowledged in the White Paper but what is said is that this public service and I think that the drafters of the White Paper were thinking about this—will undergo an evolution in the future. The check of tomorrow may not be a check at all. It may well be a card. So I do not know how one province, or all the provinces, could deal with that problem on their own. It should be resolved by coordination at the federal level. Then we are calling it a service, a public service and it should be provided by a separate institution.

[Text]

service, pour nous autres, c'est un service public. Cela devrait être constitué comme une institution séparée.

Quant au montant de réserve, au fond, c'est pour une question de politique monétaire beaucoup plus qu'en fonction de la compensation. J'interprète ici M. Morin. Je pense que le Livre blanc, quand il fait état d'assujettir les autres institutions financières, que ce soit des caisses d'épargne ou des trusts, c'est beaucoup plus en fonction de la politique monétaire qu'en fonction de la compensation. Nous disons, alors, que c'est une autre affaire. Nous ne sommes pas intéressés à être assujettis à des réserves dont l'objectif, avoué ou non, est pour des fins de politique monétaire. C'est pour cela qu'on cite là-dedans, MM. Rasminsky et Bowey à deux reprises, qui se sont exprimés au sujet de la politique monétaire.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je veux dire au tout début, que je trouve ce mémoire excellent et je veux féliciter M. Morin et ses conseillers.

Maintenant, pour aider notre comité, je veux vous demander quatre questions assez générales, mais je crois que c'est assez intéressant pour nous, ici.

La première question: pouvez-vous expliquer la différence entre le système de caisses populaires et les banques à charte, les banques canadiennes? Je pense à vos explications sur la question de service au district dans le Québec, en dehors des villes de Montréal, de Québec et des autres grandes villes, que c'est une chose très différente.

Deuxièmement, vous avez commencé, je ne sais pas quand, mais il y a cinquante ans, mais, aujourd'hui, quelle est la différence du commencement? Vous avez commencé comme une coopération, et aujourd'hui, vous êtes assez grand, vous êtes très grand même, très riche, regardez la Place Desjardins, par exemple, pouvez-vous expliquer la différence entre les grandes succursales et les petites? Quel est le montant du capital général et le "turnover", des choses semblables?

Troisièmement, la question de juridiction fédérale et provinciale. Et, finalement, la question, pour moi la plus importante, à la page 46 de votre mémoire, paragraphe 8, pouvez-vous expliquer les raisons de ce paragraphe?

**M. Morin:** Je vous remercie sénateur Macnaughton. La différence entre une caisse populaire et une banque: je pense que vous êtes tous conscients que les caisses populaires sont des coopératives d'épargne et de crédit, régies par la formule coopérative, respectant la formule coopérative. Je devrais dire où vous avez un homme, un vote. Ceci, peu importe le capital qu'il y met. Vous avez libre entrée, libre sortie. Vous avez un intérêt limité sur le capital, et, l'essentiel, les surplus vers la fin de l'année, après avoir satisfait aux réserves sont retournés aux membres.

J'aimerais, juste pour illustrer ce dernier point, vous signaler qu'en 1975 les taux perçus des caisses populaires, ce que vous appelleriez les profits dans les banques à charte, étaient de \$30 millions, et que nous avons retourné près de \$14 millions aux membres en intérêt additionnel sur l'épargne, ou en rabais d'intérêt sur l'intérêt qu'ils ont payé sur leur prêt.

Les caisses populaires, c'est un homme, un vote. C'est la formule coopérative. C'est vrai que c'est rendu développé.

[Traduction]

As far as the reserves are concerned, it is more a matter of monetary policy than a matter of clearing system. I interpret here Mr. Morin's words. I think that the White Paper wants to impose a requirement on the other financial institutions, credit unions or trusts, more for monetary purposes than for clearing purposes. It is an entirely different matter indeed. We are not interested in keeping reserves for the sole purpose admitted or not, of furthering a monetary policy. That is why Messrs Rasminsky and Bowey are quoted twice on the monetary policy.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, first I want to say that I believe this brief is excellent and I want to congratulate Mr. Morin and his advisors.

In order to help this committee, I wish to ask four questions quite general in nature but of interest to the members.

The first question is: can you tell us what is the difference between the caisses populaires, the chartered banks and the Canadian banks? I refer to your explanations about the service to the districts in Quebec, outside Montreal, Quebec City and the other cities. There is quite a difference.

Secondly, you began I do not know when, fifty years ago, but today what is the difference with that time? You began as a co-operative movement and today you are big and very rich. Place Desjardins is a good example. Can you tell me the difference between the large and the small branches? What are the amounts of general capital, the turnover and things like that?

Thirdly, the question of federal and provincial jurisdiction. And finally the most important question for me, what are the reasons for the paragraph 8 on page 46 of your brief?

**Mr. Morin:** I thank you, senator Macnaughton. The difference between a caisse populaire and a bank: I think you all know that the caisses populaires are credit unions using a co-operative formula. I should say that where there is a customer, there is a vote, and that whatever the capital invested. There is free entrance and free exit. There is a limited interest on capital and the most important, the surplus, at the end of the year goes back to the members, after the reserves have been considered.

I would just like, to illustrate this last point, point out to you that in 1975, the amounts collected in the caisses populaires, what you would call profits in chartered banks, amounted to \$30 million, and that we returned almost \$14 million to our members in additional interest on savings, or in interest discounts on the interest they have paid on their loans.

Where the caisses populaires are concerned, one man has one vote; it is the co-operative formula. It is true that they



**[Text]**

C'est vrai qu'il y a \$6 milliards, uniquement au Québec, et que cela fait \$14 milliards à travers le pays. Mais, vous êtes tous conscients que ces milliards ne sont jamais à un endroit donné, sur la directive d'un bureau chef. C'est la somme d'une série de miettes à travers le pays, et les \$6 milliards des caisses populaires Desjardins, par exemple, sont répartis, ils sont la propriété de 1,250 caisses populaires, de 1,250 associations de personnes qui se sont données leur propre institution financière, qui ont leur propre assemblée générale annuelle, qui élisent leurs propres administrateurs, lesquels fixent eux-mêmes les taux d'intérêt sur le marché local à leurs caisses populaires. Pour des gens reliés à une structure gouvernementale, évidemment démocratique, il me semble que ce caractère de démocratie que l'on retrouve dans les caisses populaires, ce caractère de décentralisation qui permet aux gens de Saint-X, Saint-Y, qui permet aux Indiens d'avoir leur caisse populaire au Québec, aux Esquimaux d'avoir leur caisse populaire au Québec, ainsi qu'aux gens de Natashquan, et de Tête-à-la-Baleine sur la lointaine Côte nord, d'avoir leur propre caisse populaire, c'est un système, il me semble que l'on devrait respecter, que l'on ne peut pas dire que c'est comme les banques à charte.

**Le sénateur Desruisseaux:** Excusez-moi de vous interrompre à ce moment. Encore une fois, c'est sur un point de clarification. Si je comprends bien, la façon dont les caisses, dont le système des caisses est organisé, il est tout de même soumis à une réglementation fédérative centralisée.

**M. Morin:** Oui, mais c'est une réglementation fédérative qu'elles se sont donnée.

**Le sénateur Desruisseaux:** Oui.

**M. Morin:** Les caisses individuelles, d'un patelin donné ou d'une région donnée, ont senti le besoin, il y a déjà cinquante ans, de se regrouper sur une base d'union régionale.

**Le sénateur Bourget:** Mais, en fait, elles peuvent se retirer de la fédération en n'importe quelle occasion.

**M. Morin:** L'adhésion volontaire. Remarquez qu'il y a quand même quelque chose dans la loi des caisses d'épargne qui oblige afin de porter le nom à s'affilier à une fédération. Mais, si elle n'était pas satisfaite des services de la fédération qu'ils se sont donnés, ils pourraient très bien en créer une autre à côté.

**Le sénateur Macnaughton:** Maintenant, à l'assemblée annuelle, est-ce que vous avez beaucoup de personnes présentes?

**M. Morin:** L'assemblée annuelle, monsieur le président, au Québec dans les caisses populaires, il y a à peu près 200,000 personnes qui assistent à l'assemblée générale annuelle de leur caisse populaire; 200,000 personnes. Cela, ça commence à être du monde. C'est sur 3,200,000 membres, ces 200,000 personnes qui s'occupent de l'administration de leur caisse. Il y a souvent des prix de présence. Je vous le dis tout de suite, si vous pensez que ces 200,000 personnes sont là pour des prix de présence, vous pouvez peut-être diviser par un certain facteur. Mais, je voudrais vous laisser un autre chiffre: il y a 16,000 dirigeants élus par ces 200,000 personnes. Ces 16,000 dirigeants s'occupent de leur caisse populaire à l'année longue, et

**[Traduction]**

have expanded. It is true that in Quebec alone they hold \$6 billion and across Canada a total of \$14 billion. But, you are all aware that those billions are never in a given place, on the instructions of a head office. It is the accumulation of a series of small amounts across Canada, and for instance the \$6 billion of the Desjardins caisses populaires are distributed, they are the property of the 1,250 caisses populaires, on the 1,250 associations of people who have set up their own financial institution, their own annual general meeting, who elect their own directors, and the latter establish, themselves, the interest rate on the local market for the caisses populaires. For people who are associated with a government structure which is obviously democratic, it seems to me that this democratic nature of the caisses populaires this decentralization which enables people from Saint X, Saint Y, which enables Indians to have their caisse populaire in Quebec, Eskimos to have theirs, along with people from Natashquan and Tête-à-la-Baleine on the remote northern coast, to have their own caisse populaire—it is a system—that this should be respected, that one cannot say they are like the chartered banks.

**Senator Desruisseaux:** I apologize for interrupting you at this point. Once again, I wish to clear up a point. As I understand it, the way the caisses, the system is organized, it is still subject to centralized federative control.

**Mr. Morin:** Yes, but it is a federative control they adopted themselves.

**Senator Desruisseaux:** Yes.

**Mr. Morin:** The individual caisses of a specific small place or region, felt the need already 50 years ago to consolidate their operation on a regional union basis.

**Senator Bourget:** But, in fact they can withdraw from the federation at any time.

**Mr. Morin:** They join voluntarily. Mind you, there is a provision in the Act on savings banks which compels them to join a federation in order to be able to bear that name. However, if they are dissatisfied with the services of the federation they have set up, they can set up another one next door.

**Senator Macnaughton:** Do many people attend the annual meeting?

**Mr. Morin:** Mr. Chairman, with regard to the Quebec caisses populaires, about 200,000 people attend the annual general meeting of the caisses populaires. That is quite a larger number of people. Those 200,000 people who deal with the management of their caisses are part of the membership of 3,200,000. Attendance prizes are after given. However, let me tell you right now, that if you think those 200,000 people are there to win attendance prizes, you can perhaps divide that number by a certain factor. But I would like to give you another figure: there are 16,000 officials elected by those 200,000 people. Those 16,000 officials are busy winning their caisses populaires all year long, and they attend at least one



*[Text]*

ils assistent au moins à une réunion mensuelle, mais, bénévolement. 16,000 dirigeants. Écoutez, quand je compare aux statistiques des banques à charte, par exemple, pas les statistiques, mais l'assemblée générale de la Banque Royale de l'an passé, où il y avait 500 personnes qui assistaient à l'assemblée générale annuelle de la Banque Royale, avec ses quelque 25 ou 30 milliards d'actifs. Quand vous en mettez 200,000 au Québec, pour les 5 ou 6 milliards qu'on peut avoir, et vous dites qu'il y a 16,000 dirigeants qui travaillent mensuellement là-dessus, il y a certainement une différence. Je suis bien conscient que la Banque Royale n'a pas à livrer une structure démocratique comme celle qu'on s'est imposée, mais il faudrait que vous soyez bien conscient que cette structure démocratique est un idéal qu'on essaie de vivre.

Maintenant, on a souvent l'impression de dire que les petites caisses populaires, en somme, c'est poétique, c'est intéressant, c'est admirable, et le reste. Mais, quand elle commence à grossir, non, là, ce n'est plus une caisse populaire, cela devient une banque. Là, vous dites que c'est rendu à \$20 millions d'actifs, \$30 millions d'actifs, c'est rendu comme des banques. Écoutez, il faudrait régler cela, car j'espère que les caisses populaires vont pouvoir continuer à se développer, et on va fatalement finir par en attraper des dizaines de millions, même des centaines de millions.

Je voudrais juste faire ressortir, par exemple, la caisse populaire de Granby, la plus grande caisse dans notre fédération. Elle a 21,000 membres, et 50 millions d'actif. À sa dernière assemblée générale annuelle, il y avait 800 personnes qui assistaient à cette assemblée générale annuelle, pour la caisse populaire de Granby seulement; 800 personnes dans la ville de Granby. On n'est pas en campagne où tout le monde se connaît, et c'est un party. 800 personnes dans la ville de Granby qui assistaient à l'assemblée générale annuelle de leur caisse populaire. C'était au sous-sol de l'église, et le local était tout petit. On se demande où on va aller l'an prochain. Cette caisse populaire, une caisse de 50 millions de dollars, a ristourné \$718,000 d'intérêts à ses membres. Réalisez-vous, ce sont \$718,000 d'intérêts ristournés à ses membres. Cela fait passer un prêt personnel de 13 p. 100 à 11 p. 100.

**The Chairman:** Mr. Morin, I put a question to you a while ago. At that time you deferred to Mr. Rouleau, but I do not feel I got the answers that I wanted from him. Would you care to have another go at it? If you do not want to, you do not have to, you know.

**M. Morin:** Non, monsieur le président, nous pensons que la réponse à la question que vous nous posez, elle est résumée en page 46, au point 9 de notre sommaire. Elle est exposée plus en détail dans «Les possibilités de fonctionnement» à la page 40, et suivantes. En fait, ce que nous disons là-dedans c'est que l'adhésion devrait être volontaire. Je vous ai parlé tantôt, peut-être trop, de cette association fonctionnelle dont on rêve. Alors, si elle est axée là-dessus, cela nous paraît formidable. On se méfie de la Banque du Canada avec son efficacité. On ne voudrait pas que la législation que vous allez créer pour mettre sur pied l'Association canadienne des paiements réfère à un coefficient de réserves, ou réfère à la Banque du Canada comme chien de garde sur l'ensemble des institutions financières.

*[Traduction]*

monthly meeting, on a voluntary basis. 16,000 officials. Compare this number to the attendance at the general meeting of the Royal Bank last year: 500 persons attended the Royal Bank's annual general meeting, and that bank has 25 billion or \$30 billion in assets. When you consider that the attendance was 200,000 in Quebec, and when you consider that our assets amount to \$5 billion or \$6 billion and that there are 16,000 officials who deal with it monthly, there certainly is a difference. I am fully aware, that the Royal Bank does not have to live up to a democratic structure like the one we set up for ourselves, but you must be fully aware that with us this democratic structure is an ideal, it is an ideal we try to live up to.

As long as the caisses populaires remain small they are considered, so it seems, as being rather poetical, interesting, admirable and all the rest of it. But when they begin to grow, they cease being caisses populaires, and becomes banks. In other words, when a caisse has \$20 million or \$30 million in assets, it is like a bank. Listen, this ought to be settled, because I hope the caisses populaires will be able to go on developing and in due course we will draw tens of millions or even hundreds of millions of dollars.

I would just like to refer, for instance, to Granby's caisse populaire which is the largest in our federation. It has 21,000 members and 50 millions in assets. Eight hundred persons attended its last annual general meeting, for the Granby caisse populaire alone; 800 persons in the city of Granby. It isn't like in the country where the people know each other, and they have a party. These were eight hundred persons in the city of Granby who attended the annual general meeting of the caisse populaire. It was in the basement of the church, and the premises were small. We wonder where we will go next year. This caisse populaire, with 50 millions in assets, refunded \$718,000 in interest to its members. Do you realize that this sum of \$718,000 in interest refunded to its members brings down the rate of a personal loan from 13 per cent to 11 per cent.

**Le président:** M. Morin je vous ai posé une question il y a un instant. À ce moment-là vous avez chargé M. Rouleau de répondre, mais je n'ai pas l'impression d'avoir obtenu les réponses que je voulais. Voudriez-vous y répondre? Si vous ne voulez pas, vous n'en êtes pas obligé.

**Mr. Morin:** No, Mr. Chairman, we think the answer to your question is summed up on page 46 at point 9 of our summary. The particulars are dealt with in «Les possibilités de fonctionnement» on page 40 and the following ones. In fact, we say in that part that joining should be on a voluntary basis. I spoke to you earlier, perhaps at too great a length, about this functional association we are dreaming of. If it is based on that, we think that is simply wonderful. We distrust the Bank of Canada with its efficiency. We would not want the legislation you are going to enact in order to establish a Canadian Payments Association to refer to a reserves ratio or to refer to the Bank of Canada as being the watchdog over all financial institutions entrusted with verifying whether this or that per-

[Text]

res chargées de surveiller si on a bien respecté ce pourcentage, ou cet autre pourcentage, parce que, connaissant l'efficacité de la Banque du Canada, on a l'impression que, si vous leur donnez un pouce, ils vont prendre un pied, ça ne sera pas long. On se méfie de toute double juridiction. Je m'excuse, monsieur le président, mais quand on vient du Québec, et qu'on réalise les problèmes que l'on a vécus depuis un quinzaine, une vingtaine d'années, avec des gouvernements successifs, et les problèmes qu'on a vécus entre la scène fédérale et la scène provinciale, vous comprenez qu'une institution de juridiction provinciale veut faire des pieds et des mains pour ne pas se faire prendre par une double juridiction et servir de tampon entre ces querelles.

**The Chairman:** Mr. Morin, what you have said to me, really, is, "Read our brief" and I have done that. I then ask you some questions, designed to help me understand it better, and you tell me, "Read the brief". All right, that is what I will do; but there are some things that bother me. You support the idea of a payments association. You have been functioning for some time now, clearing your transferable deposits by making use of one of the chartered banks.

**Mr. Morin:** Yes.

**The Chairman:** Now, the utility of the clearing system cannot be questioned. It is a necessary thing if you are going to have transferable deposits. So whether you call it a payments association, or whatever you call it a payments association, or whatever you call it, you are going to need something of the kind so that deposits may be transferred, and it would put a real block in financial operations in the whole of Canada if you did not have this facility for making transfers of deposits. We therefore take all that as basic.

My question now is this. This system that is proposed now, a payments association, is in anticipation of this whole system becoming computerized reasonably soon.

**Mr. Morin:** Yes.

**The Chairman:** There will then be even more need for a sophisticated organization than now, so there is no question about the utility of that kind of facility for transferring deposits.

All I wanted to get at was, to recognize your position, that though you do not want to pay money by way of deposits to the Bank of Canada to secure your obligations at clearing, you are prepared to pay a reserve to a chartered bank, which will do your clearing. Now, all I said was, how do you propose that I should reconcile those two things in the objects and authority of this payments association?

**M. Morin:** Il me semble, monsieur le président, qu'il n'y a pas de problème là-dedans. Pour nous, c'est une question de tuyauterie. Comment—écoutez, une Association canadienne des paiements s'occupe de changer les effets entre les institutions financières. Si les banques à charte ramassent 50 millions de leurs paiements dans une journée, tirés sur les caisses populaires, et que nous autres on ramasse uniquement 48 millions de chèques tirés sur les banques, cette journée-là, bien sûr qu'il va falloir qu'il y ait une écriture où il va avoir deux

[Traduction]

centage has been properly observed, because, knowing the efficiency of the Bank of Canada, we have the impression that if you give them an inch, it will not take long before they take a foot. We distrust any double jurisdiction. I am sorry, Mr. Chairman, but when you come from Quebec, and you are aware of the problems we have experienced for the past 15 or 20 years with successive governments, and the problems that have arisen on both the federal and provincial scene, you must understand that an institution under provincial jurisdiction wishes to move heaven and earth not to be caught by a double jurisdiction and be used as a buffer in those quarrels.

**Le président:** M. Morin, ce que vous m'avez réellement dit c'est: «Lisez notre mémoire». Je l'ai fait; je vous pose ensuite certaines questions qui m'aideront à le mieux comprendre et vous me dites: «Lisez le mémoire». Très bien, c'est ce que je ferai; mais certaines choses m'ennuient. Vous êtes d'accord avec l'idée d'un système de paiements. Vous avez fonctionné jusqu'à maintenant en compensant vos dépôts transférables par l'intermédiaire de l'une des banques à charte.

**M. Morin:** Oui.

**Le président:** On ne peut maintenant mettre en doute l'utilité du système de compensation. Il est indispensable si vous devez avoir des dépôts transférables. Donc, que vous l'appeliez système de paiements ou autrement, vous aurez besoin de quelque chose du genre pour que vos dépôts soient transférés; si vous ne pouvez transférer vos dépôts, vous bloquez alors toutes les opérations financières canadiennes. Il s'agit donc d'un point fondamental.

Voilà donc ma question. Le système de paiements proposé actuellement est-il en prévision de tout le système qui sera informatisé dans un délai raisonnable.

**M. Morin:** Oui.

**Le président:** On aura alors encore beaucoup plus besoin que maintenant d'une organisation complexe; il n'est donc pas possible de mettre en doute l'utilité de ce système de transfert des dépôts.

Je voulais tout simplement en venir au fait que pour reconnaître votre position, bien que vous ne vouliez pas verser d'argent au moyen de dépôts à la Banque du Canada afin d'assurer la compensation de vos obligations, vous êtes prêts à payer une réserve à une banque à charte, laquelle s'occupera de la compensation. Pour résumer, comment, selon vous, devrais-je rendre compatibles ces deux choses avec les buts et les pouvoirs de ce système de paiements?

**Mr. Morin:** It appears to me, Mr. Chairman, that there is no problem. For us, it is mechanics. Listen. How, for example, a Canadian Payments Association, is engaged in changing securities between financial institutions. Suppose the chartered banks collect 50 millions of their payments during a day, drawn on caisses populaires and that we gather only 48 millions of checks drawn on banks, then on that day there must have an entry showing that two millions are withdrawn from the cash balance and put on the other side. But for us,



[Text]

millions qui vont partir des caisses et s'en aller de l'autre côté. Mais, cela monsieur le président, pour nous autres, c'est uniquement une question de tuyauterie. C'est une question mécanique. Il pourrait y avoir différentes façons que cette écriture-là se fasse. Une fois que l'Association canadienne des paiements sera créée, nous croyons qu'ils seront très bien placés pour préciser cela. Le compte de règlement pourrait très bien être à l'Association canadienne des paiements elle-même. Écoutez, ça fait quand même assez peu d'écriture-comptable, cette histoire-là, parce que c'est un net, en fin de compte. Tout va être "sommalisé" par les grandes institutions.

**M. Poissant:** Comment le compte de règlement serait-il constitué, dans votre opinion?

**M. Morin:** Il serait constitué de dépôts qui seraient maintenus à l'Association canadienne des paiements.

**M. Poissant:** Comment arriver à ce montant de dépôts?

**M. Morin:** Moi, j'ai l'expérience vécue par chaque institution financière. Écoutez, totalement, si ça commence demain matin, je vous le dis tout de suite, nous autres, ce que l'on va faire, c'est qu'on va regarder quels ont été nos besoins pour la compensation pour la dernière année. Quelle a été la fluctuation quotidienne, et quelles sont les possibilités avec X millions, on peut se rendre compte de ce qui peut se présenter demain. C'est une question de calcul des probabilités, puis de trucs mathématiques, et ça va très bien là-dessus.

**M. Poissant:** Auriez-vous une suggestion à faire au comité à ce sujet, monsieur Morin, pour nous dire que, à votre avis, les caisses populaires pourraient garder un dépôt de X qui serait suffisant en tout temps à voir à ses déficits journaliers durant une année?

**M. Morin:** Pourriez-vous répéter votre question, je m'excuse?

**M. Poissant:** Vous avez dit qu'il faut—d'abord, cela revient, d'ailleurs, à la question que j'ai posée plus tôt. Vous parlez de dépôts de compensation, et vous dites que, probablement, il faudrait arriver à avoir un certain montant de dépôts suffisant pour couvrir les déficits journaliers, s'ils se présentaient. C'est un peu le mécanisme envisagé par le Livre blanc, mais une autre formule. Eux autres arrivent à un montant de pourcentage pour les dépôts. Alors, quel est le montant qui, d'après vous, ou quel est le pourcentage que, d'après vous, les caisses populaires devraient garder à cette chambre de compensation, ou à cette Association canadienne des paiements, pour satisfaire les besoins des caisses populaires en tout temps?

**M. Morin:** Bon, d'abord, c'est quelque chose qui va fluctuer dans le temps. Évidemment qu'il va y avoir—

**M. Poissant:** Je ne m'attends pas de vous une réponse aujourd'hui, mais j'imagine, qu'il y a sans doute une possibilité d'arriver à un montant de X, parce que je pose une autre question greffée à celle-ci. Nous avons rencontré des près-banques, ou des institutions, pas les caisses populaires, évidemment, qui nous ont dit que le mécanisme actuel par lequel elles opéraient par le truchement de banques à charte était très satisfaisant pour elles, et qu'elles seraient consentantes à conserver le même mécanisme qui existe à l'heure actuelle, bien

[Traduction]

Mr. Chairman, it is only mechanics. There are different ways to make this entry. When the Canadian Payments Association will be established, we believe they will be in a fairly good position to precise that. The settlement account could very well be at the Canadian Payments Association itself. Listen, it does not necessitate a lot of entries, because finally it is a net profit. Everything will be summed up by the major institutions.

**Mr. Poissant:** According to you, from what will the settlement account be made up?

**Mr. Morin:** It will be made up of deposits maintained at the Canadian Payments Association.

**Mr. Poissant:** How could we attain this amount of deposits?

**Mr. Morin:** I know personally the experience of each financial institution. Listen, as a whole, if this begins tomorrow morning, I tell you right away what we will do; we will look at what have been our clearing needs during the preceding year, what have been our daily fluctuations and what are the possibilities with X millions; then it is possible to forecast the future. It is a theory of probability and mathematics; it is very easy.

**Mr. Poissant:** What would you suggest to the Committee in this regard, Mr. Morin, to tell us that, according to you, caisses populaires could keep a deposit of X dollars which will be sufficient at anytime to cover its daily shortages during a whole year?

**Mr. Morin:** I am sorry but could you repeat your question, please?

**Mr. Poissant:** You said that it is necessary—First of all, it amounts to the question I raised earlier. You are talking about clearing deposits and you are saying that we should probably come to an amount of deposits sufficient to cover daily shortages, if any. It is almost the mechanism proposed by the White Paper, but with another formula. The Paper states a precise percentage for deposits. Then, according to you, what amount or what percentage, the caisses populaires should keep at this clearing house or at the Canadian Payments Association, to satisfy the needs of caisses populaires at any time.

**Mr. Morin:** Well, I agree, it is something that will fluctuate. It is obvious that . . .

**Mr. Poissant:** I am not expecting an answer to-day, but I imagine that it is possible to come to a certain amount of X dollars since I will ask you another related question. We came upon near-banks, or institutions, not the caisses populaires indeed, that told us the mechanism they are presently using through the chartered banks was really satisfying them and that they would agree to maintain it; even though there is a new law, a new provision concerning the Canadian Payments Association, they still would consent to operate through char-



[Text]

qu'il y ait une nouvelle loi, une nouvelle disposition touchant cette Association canadienne des paiements, qu'elles seraient encore consentantes d'opérer par le truchement des banques à charte. Je crois comprendre que les caisses populaires voudraient être dans le club majeur, tout de suite. Alors, ce qui veut dire que vous autres, vous ne voulez pas passer par le truchement des banques, si vous êtes capables de le faire directement. Maintenant, il y aura peut-être deux catégories. D'ailleurs, c'est prévu dans le Livre blanc. Ce que l'on appelle les membres disons «à part associée directe»—j'ai le texte anglais "clearing member and non-clearing member". Alors, si vous voulez avoir directement, et vous nous suggérez—je suis allé au comité—des dépôts pour la compensation qui vous seraient calculés sur une base statistique, et que les banques devraient avoir une autre formule qui, elle aussi dirait: bien, si les caisses populaires ont ces statistiques-là, on devrait avoir le même montant laissé en dépôts. Bien que—et, monsieur le président, je m'excuse,—c'est que le Livre blanc prévoit deux modalités de loi: une loi, la Loi des banques, et une nouvelle loi qui s'appelle "l'Association canadienne des paiements". On va extraire de la Loi des banques actuelle cette première réserve pour la mettre dans la nouvelle loi. Maintenant, il est bien évident que le gouvernement canadien qui, lui, a déjà cette réserve pour les banques, ce qui est une sécurité pour le public, qui n'est pas vraiment faite pour la compensation, va vouloir, je pense, conserver cette modalité de dépôts, le pourcentage de dépôts. Alors, il dit: ceux qui voudraient être membre à part entière dans cette association devraient avoir les mêmes exigences que les banques ont à l'heure actuelle.

Alors, je pense que l'on ne peut pas tout à fait s'éloigner de cela, ce qui veut dire que, tout en étant membre à part entière, vous voudriez quand même avoir une disposition différente des membres du club à part entière. C'est bien votre demande, en fait? Alors, cela voudrait dire qu'il y aurait, au sein de la loi, deux modes de membres, c'est-à-dire trois; un premier groupe, membres à part entière, qui font directement leur compensation, que les dépôts exigés de l'un seraient différents des dépôts exigés de l'autre. Deuxièmement, évidemment, ceux qui sont consentant encore de passer par l'entremise de banques à charte.

Alors, là est le problème. C'est qu'il y a une exigence des caisses populaires, que nous comprenons très bien, parce que vous l'expliquez très bien dans votre mémoire. Mais, l'exigence de la Loi des banques est transférée dans cette loi, et ils l'ont modifiée quelque peu pour le pourcentage, mais les mêmes principes existent. C'est que c'est pour la protection du public. Vous nous dites, avec raison, que vous avez des exigences provinciales pour la protection du public dans la disposition de vos portefeuilles. Mais, comment y arriver, alors? Il faudrait que vous nous donniez des statistiques, que vous nous disiez: pour nous, ça prend tel pourcentage pour faire notre compensation annuelle. La question est peut-être longue, mais j'ai, monsieur le président, voulu l'expliquer pour dire quel est le but du Livre blanc.

**M. Morin:** La question est longue, monsieur le président, mais je pense que la réponse, vouloir vous donner la vraie réponse à cette question, ce serait encore plus long, parce que

[Traduction]

tered banks. I feel that the caisses populaires wish they already were in the senior club. That means that all of you do not want to operate through the banks if you can make it directly. Now, there might be two categories. Furthermore, this is provided for in the White Paper. The ones we call clearing members and non-clearing members. Then if you want to operate directly, and you suggest us—I went to the Committee—clearing deposits that would be calculated on a statistical basis and that the banks should get another formula, one that would also mean that if the caisses populaires have those statistical data, we should have the same amount left in deposits. Although—and, Mr. Chairman, I apologize,—that is because the White Paper provides for two acts: one act, the Banks Act, and a new one that is called the Canadian Payments Association. We are going to take out from the Banks Act that first reserve to put it in the new one. It is quite clear that the Canadian Government already retain this reserve for the banks, and that is a protection for the Canadian people, who not being really ready for clearing will want to maintain this method of deposits, the deposits rate. Then he says: those who would like to become full-fledged members of this association should have the same requirements the banks presently have.

Consequently I think that we cannot differ much from this. That means that, while being a full-fledged member, moreover you would like to have a provision different from the one of the members of the full-fledged club. That is what you are asking for, isn't it? That means that there would be, in the Act, two methods of participating, I mean three: a first group, the full-fledged members, who make their clearing directly, that the deposits required from one would be different from those required from the other. Secondly, indeed come those who still consent to operate through the chartered banks.

The problem lies there. The caisses populaires have a requirement, that we fully understand, since it is very clearly explained in your submission. But the Banks Act requirement is transferred in this Act and it has been slightly modified on the percentage, but the same principles remain. That is for the protection of the public. You say rightfully that you have provincial requirements for the public protection concerning the disposing of your holdings. But how can we achieve it? You should provide us statistical data. Tell us what percentage you need for your annual clearing. It may be long to answer, Mr. Chairman, but I wanted to explain it to stress the goal of the White Paper.

**Mr. Morin:** Mr. Chairman, the question is long, but I think that to give the right answer would need much more time because I have the feeling that it will precisely come from the

[Text]

moi, j'ai l'impression que la réponse à cela va venir précisément de l'autorité de cette Association canadienne des paiements, quand le conseil d'administration de cette Association canadienne des paiements va se réunir pour fixer les normes de fonctionnement interne. Remarquez actuellement de quelle façon nous fonctionnons. Nous fonctionnons avec la Banque Provinciale du Canada. Vous en êtes conscients. Bien, nous nous entendons avec la Banque Provinciale du Canada pour couvrir les besoins quotidiens de compensation. Mais, je peux vous dire que, actuellement, les statistiques que nous avons, c'est que nous maintenons un dépôt minimum de \$20 millions à la Banque Provinciale du Canada, et que notre compte, à la Banque Provinciale du Canada, est de l'ordre moyen de 50 à \$60 millions, lequel compte, soit dit en passant, et honnêtement, nous rapporte intérêts.

**M. Poissant:** Alors, est-ce que le problème ne serait pas résolu si le dépôt à l'Association canadienne des paiements vous portait intérêt?

**M. Morin:** Oui, oui, si on faisait nos dépôts à l'Association canadienne des paiements, on s'attendrait, à ce moment-là, que, normalement, on recevrait des intérêts sur ce dépôt.

**M. Poissant:** Est-ce que c'est privé? Est-ce qu'on peut savoir, ou public, le montant d'intérêts que vous touchez de la Banque Provinciale, ou si c'est privé? Vous n'êtes pas obligé de reprendre, si ce sont des opérations confidentielles?

**M. René Croteau, Directeur général, la Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins:** Monsieur le président, c'est un coefficient, justement, à partir des taux des bons du Trésor, une demie ou trois-quarts, selon les périodes, et selon les montants.

**M. Poissant:** Une demie supérieur aux bons du Trésor?

**M. Croteau:** De moins.

**M. Poissant:** De moins.

**M. Croteau:** De moins.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I wish we could get back to my four questions. I think we had more or less completed the first, and were launched on the second, which had to do with size—the variation between the little branches out in the country and the huge concerns.

**The Chairman:** How does that become pertinent?

**Senator Macnaughton:** I am laying the groundwork for an explanation that I would like to get from these gentlemen. It appears in their very well drafted brief, at page 45 in the English version and at page 46 in the French version, paragraph 8. I think it is important for these gentlemen to discuss this part of the brief, not only for ourselves, but for the officials in the federal government who will, I hope, read the testimony given here this morning.

**The Chairman:** You are jumping into the constitutional question now?

**Senator Macnaughton:** That is right.

[Traduction]

Canadian Payments Association, when its board of directors meets to establish the internal operating standards. Notice the way we presently operate: through the Provincial Bank of Canada. You realize it. We come to an understanding with that Bank in order to cover the daily clearing needs. But I can tell you that for the time being and according to the statistical data we have we maintain a minimal deposit of 20 millions at the Provincial Bank of Canada and that our account there is around 50 to 60 millions, and by the way I honestly have to say that that account bear interests.

**Mr. Poissant:** Then would'nt it solve the problem if the deposits with the Canadian Payments Association would bear interests.

**Mr. Morin:** Yes, yes, if we were making deposits with the Canadian Payments Association we would expect to receive interests.

**Mr. Poissant:** Is it private? Can we publicly know the interest amount you receive from the Provincial Bank, or is it a private information? You do not have to answer if these are confidential transactions.

**Mr. René Croteau, general director, la Fédération de Québec des caisses populaires Desjardins:** Mr. Chairman, that is a ratio, precisely, related to the Treasury bonds rate, one half or three quarters, it depends on the time and the amounts.

**Mr. Poissant:** One half more than the Treasury bonds?

**Mr. Croteau:** Less.

**Mr. Poissant:** Less.

**Mr. Croteau:** Less.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je souhaiterais que nous revenions aux quatre questions que j'ai posées. Je crois que nous en avons plus ou moins terminé avec la première et que nous en arrivions à la deuxième, qui traitait de l'importance des succursales, de la différence entre les petites et les grandes succursales établies au Canada.

**Le président:** En quoi leur importance vous intéresse-t-elle?

**Le sénateur Macnaughton:** Je tends la perche à ces messieurs car j'aimerais qu'ils me fournissent certaines explications. Leur mémoire, qui est très bien rédigé, en parle, à la page 45 de la version anglaise et à la page 46 de la version française, au paragraphe 8. Il est important, je crois, non seulement pour nous, mais aussi pour les hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral qui, je l'espère, liront les témoignages entendus ici ce matin, que nous discussions avec ces messieurs de cette partie de leur mémoire.

**Le président:** Vous passez maintenant à la question de la constitutionnalité?

**Le sénateur Macnaughton:** C'est exact.



[Text]

**The Chairman:** I was going to try to steer them into it. Go ahead.

**Senator Macnaughton:** I was preparing the groundwork. While we may or may not agree with their legal position, nevertheless there is a case to be made, and if you do not understand the operation of this concern in the province, the great services rendered in the outlying districts and other things, the case is weakened.

**The Chairman:** The basis in paragraph 8 is that:

8. The caisses populaires are opposed to the establishment of a dual system of regulation and inspection for the provincially chartered institutions and dispute the right of Parliament to impose such a system;

This is a straight constitutional question.

**Senator Macnaughton:** That is what I am getting to.

**The Chairman:** Is it banking, or is it not?

**Senator Macnaughton:** That is a question I wanted to ask and that I was keeping in reserve. It seems to me a fundamental question and one that we should examine.

**The Chairman:** Quite true.

**Senator Macnaughton:** So there is a case for it, and a case against it. I would like to hear their cases.

**M. Morin:** Monsieur le président, un aspect statistique, d'abord, qui est relié un peu à votre question, et c'est l'importance des caisses locales elles-mêmes. Alors, j'ai ici un tableau qui est distribué en sept classes. Je vous le donne rapidement. Dans le Québec, les statistiques datent de mai 1975, mais, dans le Québec, il y a 182 caisses dont l'actif est inférieur à \$500,000. Il y en a 88 dont l'actif est de 500 à 700,000. Il y en a 106 autres dont l'actif est entre 700 et un million; de un million à deux millions, 253 caisses; de deux millions à cinq millions, 329 caisses; de cinq millions à dix, 180 caisses populaires; et de 10 millions et plus, 118 caisses populaires.

Alors, ce sont les statistiques. Nous avons aussi, nous pourrions vous donner le nombre de membres pour chaque catégorie, et les actifs aussi. Les chiffres sont plus longs. Mais, si quelqu'un est intéressé au détail, j'ai le tableau complet ici, et vous pourriez le voir. Alors, vous réalisez, là-dedans, qu'il y a beaucoup de petites caisses. Je dois reconnaître que les effectifs sont surtout, évidemment, dans les caisses de 10 millions et plus. Il y aura, à ce moment-là, un milliard d'actif sur 4.7 milliards à cette date. Mais, je vous rappelle l'exemple de Granby. On pourrait vous donner d'autres exemples de grandes caisses populaires qui n'en sont pas, pour autant, qui n'en sont pas moins, pour autant, des institutions très coopératives, très vivantes, où l'assemblée générale est dynamique, et où la formule des caisses populaires est réellement vécue.

**Senator Macnaughton:** May I suggest, Mr. Chairman, that this be filed in the record?

**The Chairman:** Yes.

[Traduction]

**Le président:** C'est également à cette question que je voulais en venir. Allez-y.

**Le sénateur Macnaughton:** Je ne faisais que les travaux d'approche. Bien que nous puissions accepter ou contester la légalité de leur position, il y aurait lieu d'exposer les faits et si nous ne comprenons pas comment fonctionne cette succursale dans notre province, notamment sur le plan des importants services rendus dans les districts éloignés et de certains autres points, l'exposé y perdrait en utilité.

**Le président:** Le principe exposé au paragraphe 8 consiste en ceci:

8. Les caisses populaires s'opposent à l'établissement d'un double régime de réglementation et de surveillance à l'égard des institutions à charte provinciale, et contestent le droit du Parlement d'imposer un tel régime.

Il s'agit donc d'une question purement constitutionnelle.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est à cela que je veux en venir.

**Le président:** S'agit-il ou non d'opérations bancaires?

**Le sénateur Macnaughton:** Je voulais poser cette question et je la gardais en réserve. Il me semble qu'elle est d'une importance capitale et que nous devrions l'étudier.

**Le président:** Parfaitement.

**Le sénateur Macnaughton:** Il y a donc du pour et du contre. J'aimerais connaître l'opinion de ces messieurs.

**Mr. Morin:** Mr. Chairman, I will talk first about a statistical aspect, which is somewhat related to your question, that is the importance of the local caisses themselves. I have here a table which is divided into seven categories. I will sum it up briefly. The figures go back to May, 1975. In the Province of Quebec, there are 182 caisses with assets lower than \$500,000, 88 caisses with assets between \$500,000 and \$700,000, 106 caisses with assets between \$700,000 and \$1 million, 253 caisses with assets between \$1 million and \$2 million, 329 caisses with assets between \$2 million and \$5 million, 180 caisses with assets between \$5 million and \$10 million and 118 caisses with assets amounting to \$10 million or more.

These are the figures. We could also give you the number of members in each category with the corresponding assets. It would take a little longer. Anyway, if anybody wishes to have a look at the details, I have here a complete breakdown that I could pass around. As you can see, there is a large number of small caisses populaires. I must admit that the bulk of the assets is concentrated in the caisses with assets of \$10 million and over. It represents, as of today, assets of \$1 billion out of \$4.7 billion. At this stage, I would like to remind you of the caisse populaire in Granby. I could give you other examples of large caisses populaires which, as far as that goes, are very co-operative, very healthy, where the general meeting of members is aggressive and do carry out the basic philosophy of the caisses populaires.

**Le sénateur Macnaughton:** Puis-je suggérer, monsieur le président, que ceci soit versé au dossier.

**Le président:** Bien sûr.



NUMBER OF CAISSES POPULAIRES AND OF MEMBERS, AND AMOUNT OF ASSET BY REGION AS OF MAY 31, 1975

CLASSIFICATION OF ASSET (\$000)	FEDERATION											
	Trois-Riv.	Québec	Montréal	Gaspé	Sherbrooke	Rimouski	Chicoutimi	West-Qué.	St-Hyacinthe	Joliette	C.P.	Members
C	18	45	23	5	18	25	19	26	2	1	182	
M	6,576	16,002	9,429	1,883	6,362	11,037	10,754	8,494	810	300		
A	\$ 6,023,295	\$ 11,777,963	\$ 7,271,947	\$ 1,005,277	\$ 4,909,280	\$ 6,496,616	\$ 5,350,099	\$ 6,150,472	\$ 615,342	\$ 216,676		\$ 49,816,967
C	5	22	15	7	14	9	10	1	3	2	88	
M	2,788	13,489	11,089	5,005	6,905	5,866	7,452	1,257	1,627	1,075		
A	\$ 3,103,582	\$ 13,165,811	\$ 8,939,355	\$ 4,038,788	\$ 8,358,306	\$ 5,054,620	\$ 5,880,316	\$ 644,479	\$ 1,708,860	\$ 1,183,763		\$ 56,553
C	13	27	22	7	11	8	8	3	5	2	106	
M	8,375	21,771	18,255	6,401	7,860	6,226	9,340	2,150	3,030	1,799		
A	\$ 10,897,933	\$ 22,682,317	\$ 18,500,753	\$ 6,093,128	\$ 9,115,470	\$ 6,595,130	\$ 6,829,561	\$ 2,538,580	\$ 4,152,979	\$ 1,824,633		\$ 85,207
C	32	73	46	12	12	22	11	7	23	15	253	
M	35,339	81,983	67,157	15,820	12,865	27,558	18,568	9,160	23,482	16,365		
A	\$ 49,307,826	\$ 107,352,277	\$ 72,052,661	\$ 16,807,610	\$ 15,089,138	\$ 30,276,010	\$ 16,547,004	\$ 10,181,604	\$ 35,131,340	\$ 23,902,275		\$ 308,297
C	59	100	93	11	15	15	13	3	22	18	329	
M	85,592	219,881	277,752	23,604	41,395	32,139	33,561	5,372	41,105	34,111		
A	\$ 121,049,810	\$ 325,716,656	\$ 309,653,747	\$ 34,942,880	\$ 50,231,857	\$ 44,959,626	\$ 38,559,361	\$ 8,123,330	\$ 65,962,625	\$ 55,717,875		\$ 794,512
C	16	41	81	2	6	4	5	2	15	8	180	
M	73,443	170,011	421,599	7,880	30,728	22,288	32,474	10,787	68,216	33,951		
A	\$ 112,796,008	\$ 269,526,681	\$ 585,128,513	\$ 10,935,292	\$ 41,825,550	\$ 29,822,601	\$ 37,342,190	\$ 13,201,611	\$ 107,441,756	\$ 59,755,346		\$ 1,054,917,767
C	15	32	54	0	5	1	3	1	5	2	118	
M	122,116	262,510	475,613	0	41,173	14,296	25,918	9,713	54,917	14,553		
A	\$ 226,346,225	\$ 467,438,827	\$ 852,097,564	\$ 0	\$ 63,773,623	\$ 20,065,942	\$ 34,610,557	\$ 10,413,871	\$ 109,860,622	\$ 29,137,674		\$ 1,267,775,548
C	138	340	334	44	81	84	69	43	75	48	1,020,809	
M	334,229	785,647	1,280,894	60,593	147,288	119,410	138,067	46,933	193,187	102,154	3,208,402	
A	\$ 529,524,699	\$ 1,217,660,532	\$ 1,853,644,540	\$ 73,822,975	\$ 193,303,224	\$ 143,270,545	\$ 145,119,088	\$ 51,253,947	\$ 324,873,524	\$ 171,738,242		\$ 4,704,211,316

## STUDIES AND STATISTICS

Fédération de Québec des

Caisses populaires Desjardins

**NOMBRE DE CAISSES POPULAIRES ET LE MONTANT DE L'ACTIF PAR UNION RÉGIONALE AU 31 MAI 1977**

CATÉGORIE D'ACTIF (En milliers \$)	Trois-Riv.	Québec	Montréal	Gaspé	Sherbrooke	Rimouski	Chicoutimi	Québec-Qué.	St-Hyacinthe	Islette	C.P.	Membres	Actif
0-500	C 18 M 6,576 A \$ 6,023,295	C 45 M 16,002 A 11,777,963	C 23 M 9,429 A 7,271,947	C 5 M 1,883 A 1,005,277	C 18 M 6,362 A 4,909,280	C 25 M 11,037 A 6,496,616	C 19 M 10,754 A 5,350,099	C 26 M 8,494 A 6,150,472	C 2 M 810 A 615,342	C 1 M 300 A 216,676	C 182	71,647	\$ 49,816,967
500 à 700	C 5 M 2,788 A 3,103,582	C 22 M 13,489 A 13,165,811	C 15 M 11,089 A 8,939,355	C 7 M 5,005 A 4,038,788	C 14 M 6,905 A 8,358,306	C 9 M 5,866 A 5,054,620	C 10 M 7,452 A 8,801,316	C 1 M 1,387 A 644,479	C 3 M 1,627 A 1,708,860	C 2 M 1,075 A 1,183,763	C 88	56,553	\$ 52,077,880
700 à 1,000	C 13 M 8,375 A 10,897,953	C 27 M 21,771 A 22,682,317	C 22 M 18,255 A 18,500,753	C 7 M 6,401 A 6,093,128	C 11 M 7,860 A 9,115,470	C 8 M 6,226 A 6,595,130	C 8 M 9,340 A 6,829,561	C 3 M 2,180 A 2,538,580	C 5 M 3,030 A 4,152,979	C 2 M 1,799 A 1,824,633	C 106	85,207	\$ 89,230,504
1,000 à 2,000	C 32 M 35,339 A 49,307,826	C 73 M 81,983 A 107,352,277	C 46 M 67,157 A 72,052,661	C 12 M 15,820 A 16,807,610	C 12 M 12,865 A 15,089,138	C 22 M 27,558 A 30,276,010	C 11 M 18,868 A 16,547,004	C 7 M 9,160 A 10,181,604	C 23 M 23,482 A 35,131,340	C 15 M 16,365 A 23,902,275	C 253	308,297	\$ 376,647,745
2,000 à 5,000	C 39 M 85,592 A 121,049,810	C 100 M 219,881 A 325,716,656	C 93 M 277,752 A 309,653,747	C 11 M 23,604 A 34,942,880	C 15 M 41,395 A 50,231,857	C 15 M 32,139 A 44,959,626	C 13 M 33,561 A 38,559,361	C 3 M 5,372 A 8,123,330	C 22 M 41,105 A 65,962,625	C 18 M 34,111 A 55,717,875	C 329	794,512	\$ 1,054,917,767
5,000 à 10,000	C 16 M 73,443 A 112,796,008	C 41 M 170,011 A 269,526,681	C 81 M 421,599 A 585,128,513	C 2 M 7,880 A 10,935,292	C 6 M 30,728 A 41,825,550	C 4 M 22,288 A 29,822,601	C 5 M 32,474 A 37,342,190	C 2 M 10,787 A 13,201,611	C 15 M 68,216 A 107,441,756	C 8 M 33,951 A 59,755,346	C 180	871,377	\$ 1,267,775,548
10,000 et plus	C 15 M 122,116 A 226,346,225	C 32 M 262,510 A 467,438,827	C 54 M 475,613 A 852,097,564	C 0 M 0 A 0	C 5 M 41,173 A 63,773,623	C 1 M 14,296 A 20,065,942	C 3 M 25,918 A 34,610,557	C 1 M 9,713 A 10,413,871	C 5 M 54,917 A 109,860,622	C 2 M 14,553 A 29,137,674	C 118	1,020,809	\$ 1,813,744,905
TOTAL	C 138 M 334,229 A \$ 529,524,699	C 340 M 785,647 A 1,217,660,532	C 334 M 1,280,894 A 1,853,644,540	C 44 M 60,593 A 73,822,975	C 81 M 147,288 A 193,303,224	C 84 M 119,410 A 143,270,545	C 69 M 138,067 A 145,119,088	C 43 M 46,933 A 51,253,947	C 75 M 193,187 A 324,873,524	C 48 M 102,154 A 171,738,242	C 1256	3,208,402	\$ 4,704,211,316

ÉTUDES ET STATISTIQUE  
Fédération de Québec des  
Caisse populaires Desjardins

[Text]

**M. Morin:** Quant à la question de juridiction, écoutez, nous avons référé, d'abord, dans notre mémoire, et j'aimerais y référer avec vous. C'est à la page 27 de notre mémoire, où nous citons le Conseil économique du Canada. Le Conseil économique du Canada, dans son livre *Efficacité et recommandations* a rapporté cette question de double juridiction. Le Conseil économique du Canada lui-même, et je cite, je lis simplement au bas de la page 27:

«Le partage des responsabilités, en matière de réglementation et de surveillance entre le fédéral et les provinces, et entre les divers organismes fédéraux, entraîne sans doute un manque d'uniformité dans la mise en application des règlements, mais il n'en demeure pas moins que, compte tenu de la collaboration évidente qui a marqué les rapports entre les deux paliers de gouvernement, ce régime a fonctionné assez bien ces dernières années.»

Une référence à la page 60.

Dans la même étude, le Conseil économique du Canada affirme—c'est une citation encore—

«Que la division actuelle des responsabilités entre les deux paliers de gouvernement n'est pas un obstacle à une collaboration efficace dans l'administration de la réglementation»

Enfin, on peut signaler aussi que le Conseil exprime l'opinion qu'il n'y a aucune nécessité de transférer au gouvernement central la responsabilité de réglementer les institutions provinciales de dépôts, et c'est à la page 64. On peut lire le texte *in extenso*, si ça vous intéresse. Il conclut qu'il n'est pas nécessaire de soumettre toutes les institutions de dépôts à l'autorité du gouvernement fédéral, citation à la page 80.

C'est une argumentation du Conseil économique du Canada. Nous vous rappelons, dans notre recommandation, que la Commission Porter, dans son préambule, reconnaissait, et c'est encore une citation, que

«Dans un état de type fédératif, le gouvernement central et les gouvernements provinciaux devront toujours se partager dans une certaine mesure le devoir de réglementer le système financier.»

Un autre document sur le sujet, qui ne vient pas de nous, mais qui nous paraît important, c'est la réflexion faite par la Banque de Montréal dans son supplément de la *Revue des affaires*, de décembre 1975. La Banque de Montréal avait regardé très attentivement cette question, et était bien consciente que le fédéral avait une responsabilité sur le «Banking» mais que le mot «Banking» n'a pas été défini nulle part, et la Banque de Montréal, dans son rapport, nous dit que ce terme n'est pas défini dans la loi des banques; il nous rappelle que la Commission Porter a déclaré: «Nous n'avons pas trouvé de définition précise des opérations bancaires dans les lois d'aucun pays.»

A partir de ceci, remarquez que la Banque de Montréal regarde différentes définitions possibles et trouve que le jeu est très laborieux et ne donne jamais satisfaction à tout le monde. Mais, à partir de ceci, la Banque de Montréal dit,—et je cite leur paragraphe:

[Traduction]

**Mr. Morin:** As far as the question of jurisdiction is concerned, we referred to it in our brief and I would like to discuss it with you now. This is on page 27 of our brief and we mention the Economic Council of Canada. In its book entitled *Efficacité et recommandations*, the Economic Council of Canada mentioned that question of double jurisdiction. The Economic Council of Canada says, and I quote, I am simply reading what appears at the bottom of page 27:

“Although the present system of dividing responsibility for regulation and inspection between federal and provincial governments and among the various federal agencies has resulted in a lack of uniformity in the application and enforcement of regulation, this system, together with the considerable co-operation that has been evident between the two levels of government, has worked reasonably well over recent years”. (page 57)

This quotation is from page 57.

In the same report, the Economic Council of Canada states—and this is another quotation—that

“the present division of regulatory responsibility between the two levels of government is not an obstacle to achieving effective cooperation in the administration of regulations”

We might also indicate that the Economic Council of Canada expresses the view that there is no need to transfer to the federal Government the regulatory responsibility as regards the provincial deposit-taking institutions. This is on page 64. We could read the text “in extenso”, if you are interested. In its conclusion, the Council states that it is not necessary to bring all deposit-taking institutions under the federal jurisdiction. The quotation is from page 80.

This is the argument developed by the Economic Council of Canada. We remind you, in our recommendation, that the Porter Commission recognized, in its preamble, and this is yet another quotation, that

“in a federal state ( . . . ) the regulation of the financial system must always be to some extent divided between the national and provincial governments”

Another document on this subject, not issued by us, but which seems important to us, is the statement of the Bank of Montreal in the addition to its affairs journal of December 1975. The Bank of Montreal has considered this matter very closely and was aware that the Federal Government had a responsibility on “banking”, but the word “banking” is nowhere defined and the Bank of Montreal, in its report, indicates that the term is neither defined in the British North America Act, nor in the Bank Act; it reminds us that the Porter Commission had stated, “in no foreign legislation did we find any precise definition of the banking operations.”

From this point, you notice that the Bank of Montreal considers different definitions as possible and finds that the game is very hard and never satisfies everybody. But then, the Bank of Montreal states:—I quote the statement—



[Text]

Compte tenu de ces réserves,—il est question d'autorité fédérale et d'autorité provinciale—compte tenu de ces réserves, nous estimons que ce que le public gagnerait par une application législative plus ferme du pouvoir constitutionnel du gouvernement fédéral dans ce domaine serait peut-être plus que compensé par ce que le système financier en général perdrait en souplesse et en facilité d'adaptation dans les efforts qu'il fait pour répondre aux diverses régions du pays, dont les différences même sont à l'origine de notre structure constitutionnelle fédérale et non unitaire.

C'est la fin de la citation de la lettre, de la *Revue des affaires* de la Banque de Montréal. Ce sont des témoignages qui nous paraissent aller tous dans le même sens, et il me semble qu'il y a possibilité de vivre dans un état où le gouvernement fédéral peut très bien se concerter avec les gouvernements provinciaux, pour établir une législation qui serait sensiblement uniforme à travers le pays, à l'encontre des circonstances dans lesquelles se situe chaque catégorie d'institution. Ce phénomène n'est pas particulier, ce n'est pas strictement un système canadien. Vous avez, aux États-Unis aussi, des banques qui sont de juridiction fédérale et d'autres qui sont de juridiction provinciale; vous avez des banques, aux États-Unis, qui sont de juridiction d'État. Les «Credit Unions» sont aussi avec une juridiction fédérale et provinciale, mais je pense qu'ils pourront développer davantage ce point-là, cet après-midi, si vous y êtes intéressés.

**The Chairman:** Mr. Morin, would you favour the continuance of the present system of clearing in relation to trust companies and credit unions as against the proposals for establishing a payments association?

**M. Morin:** J'ai envie de vous répondre oui, sénateur. Écoutez, le système actuel, . . .

**The Chairman:** I thought you had said "yes" before. Was I wrong?

**Mr. Morin:** I beg pardon?

**The Chairman:** I thought earlier in the development of your statement you had indicated approval of the payments association method for clearing. Hadn't you?

**M. Morin:** Je vais l'expliquer. Nous sommes intéressés à une association canadienne de paiements fonctionnelle, mais si, pour faire partie de cette association canadienne de paiements, il faut tomber sur une double juridiction et maintenir des réserves, nous vous disons non, et je veux dire qu'on est mieux de rester avec la situation actuelle. L'injustice de la situation actuelle,—revenons aux statistiques de la compensation,—l'injustice de la situation actuelle, c'est que les banques échangent annuellement 47.5 millions d'effets tirés sur les caisses populaires. Réciproquement, nous échangeons pour les banques 48.6 millions de chèques tirés sur les banques. Mais nous faisons plus de travail pour les banques, physiquement, que les banques en font pour nous, et comme je disais au sénateur Desruisseaux, il est certain que nous respectons tous les standards des banques, tous nos chèques sont codés et c'est un service de papier rouge que nous offrons aux banques quand

[Traduction]

Considering these reserves,—they are speaking about the Federal authority and the Provincial authority—we feel that what the public would gain with a stricter enforcement of the Federal constitutional power in this area would most likely be more than balanced by the losses of flexibility and adaptability of the financial system in its efforts to satisfy the needs of the different regions of the country, whose very differences originated our Federal Constitutional and non-unitary structure.

This is the end of the quotation in the *Business Revue* issued by the Bank of Montreal. All these testimonies seem to reflect the same opinion, and it seems to me we might have a situation where the Federal Government would cooperate with the Provincial Governments to develop uniform legislation throughout the country for each type of institution. This phenomenon is not peculiar to us and is not typically Canadian. Also in the United States, you find banks that are under Federal jurisdiction and other ones that are under Provincial jurisdiction; you find American banks that are under States' jurisdiction. The "credit unions" are also under Federal and Provincial jurisdiction, but I think that they could better develop this point this afternoon, if you are interested.

**Le président:** Monsieur Morin, êtes-vous favorable au maintien du système actuel de compensation entre les sociétés de fiducie et les caisses populaires, ou préféreriez-vous, comme on l'a proposé, la création d'une association des paiements?

**Mr. Morin:** I feel like answering yes, Mister Chairman. Listen, the present system . . .

**Le président:** Je croyais que vous aviez dit oui plutôt? Me serais-je trompé?

**M. Morin:** Je vous demande pardon?

**Le président:** Il m'a semblé que, dans le développement de votre déclaration, vous aviez indiqué que vous approuviez le principe de l'association des paiements pour la compensation. N'est-il pas vrai?

**Mr. Morin:** I will explain it. We would favour a functional Canadian Payments Association, but if, in order to become a member of this Canadian Payments Association, one has to be placed under double jurisdiction and maintain reserves, we answer no, and I feel that we would be better off keeping the present situation. Let us come back to the clearing statistics. The unfairness in the present situation is that each year the banks cash 47.5 million bills drawn upon the Caisses Populaires. On the other hand, we cash, for the banks, 48.6 million cheques drawn upon them. But we do more, physically, for the banks, than the banks do for us, and, as I said to Senator Desruisseaux, we certainly do respect all the standards of the banks, all our cheques are coded and we provide a first class service when we submit to the banks the bills drawn upon them, and we enforce all the standards in this matter. I believe that our legislation is based on this.

[Text]

nous leur présentons les effets tirés sur elles, très bien classés, et nous respectons tous les standards là-dessus. Notre législation, je crois, est faite là-dessus.

**The Chairman:** Mr. Morin, have you said "yes"?

**M. Morin:** Nous échangeons 48 millions d'effets, de chèques tirés sur les banques, pendant que les banques n'échangent que 47.5 millions lors des paiements tirés sur les caisses. Or, comme ce sont les banques qui ont l'autorité sur l'association canadienne de paiements, elles ont fixé les règles du jeu, ce qui fait que nous sommes obligés de donner .01¼ (un cent et quart) à chaque banque, quand elles échangent un ordre de paiement pour une caisse populaire. C'est la pénalité que nous devons payer, un cent et quart sur 47 millions d'items. Présentement, c'est quelque chose qui nous coûte près de 600,000 dollars par année. Inutile de vous dire, qu'en réciprocité, les banques ne donneront aucun sous pour tout ce qu'on fait pour elles. C'est là qu'il nous paraît y avoir une injustice quand on regarde une association canadienne de paiements fonctionnelle.

Maintenant, monsieur le président, je vais rapidement à l'autre bout. Si vous nous obligez à maintenir des réserves improductives à la Banque du Canada, représentant 2 p. 100 de notre passif-dépôt, cela veut dire qu'il va falloir maintenir quelque chose comme 60 millions de dollars, sans intérêt, à la Banque du Canada, et nous sommes bien confiants que l'intérêt sur 60 millions de dollars, c'est équivalent à quelque chose comme 6 millions de dollars. Bien sûr, nous allons pouvoir participer à l'association canadienne de paiements, mais cela va nous coûter quelque chose comme 5 millions et demi par année de plus que cela nous coûte actuellement, et c'est dans ce sens-là que je vous dis que si, pour faire partie de cette association-là, il faut maintenir une réserve improductive à la Banque du Canada,—mathématiquement, on vous dit non. Mathématiquement, c'est le calcul le plus simple, mais ce n'est pas au nom de cette mathématique-là que nous allons vous dire non, c'est au nom de la double réglementation qu'il y a derrière cela. On veut éviter à tout prix une double juridiction du fédéral qui nous dit quelque chose, pendant que la juridiction du provincial nous dit autre chose. C'est cela, surtout, le fondement, la différence fondamentale; ce n'est pas la question de quelques millions que cela va nous coûter de plus.

**The Chairman:** There are two things I want to mention to you. First, I am surprised you did not quote the trust companies on the question of favouring the present clearing system as against the new system of the payments association, because some of the trust companies, when they appeared before us, said they were satisfied with the present clearing system. I am telling you the whole story now. Notwithstanding that, is your answer still "yes", that you favour the payments association method of dealing with clearing?

**M. Morin:** Nous sommes toujours favorables à une association fonctionnelle de paiements. Les sociétés de fiducie peuvent peut-être être satisfaites du système actuel, mais je pense que vous allez réaliser que les sociétés de fiducie utilisent très peu, en pratique, la compensation et que, lorsque nous avons 3

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Morin, avez-vous dit oui?

**Mr. Morin:** We cash 48 million bills and cheques drawn upon the banks, while banks cash only 47.5 million bills drawn on the Caisses Populaires. But since it is the banks which wield authority in the Canadian Payments Association, they have drawn up the rules of the game and, as a result, we have to give .01¼ (one cent and a quarter) to each bank that cashes a payment order for a Caisse Populaire. This is the penalty we have to pay, one cent and a quarter on 47 million items. At present, this costs us about \$600,000 per year. Needless to say, on the other hand, the banks will not give us a cent for all the things we do for them. That is an area where there is unfairness when thinking in terms of a functional Canadian Payments Association.

Now, Mr. Chairman, I will come rapidly to the other subject. If you force us to maintain unproductive reserves at the Bank of Canada, representing 2 per cent of our deposit liabilities, this means that we will have to maintain about \$60 million at the Bank of Canada without interest, and we are convinced that the interest on \$60 million would be about \$6 million. We will, of course, be members of the Canadian Payments Association, but this will cost us about \$5½ million more each year than what we pay now. For these reasons, I feel that if we have to maintain an unproductive reserve at the Bank of Canada in order to be members of this Association, mathematically, we answer no. Mathematically, this is the simplest arithmetics, but it is not because of these arithmetics that we will answer no, it is because of the double jurisdiction that stands behind it. At any price, we want to avoid the situation where the federal jurisdiction will tell us something, while the provincial jurisdiction will tell us something else. This is the fundamental difference; it is not a matter of this costing us a few millions more.

**Le président:** Je voudrais vous indiquer deux choses. En premier lieu, je m'étonne que vous n'ayez pas parlé des sociétés de fiducie lorsqu'on vous demandait si vous préféreriez le système actuel de compensation par opposition au nouveau système de l'Association des paiements, car lorsque certaines sociétés de fiducie ont témoigné devant nous, elles se sont déclarées satisfaites du système actuel de compensation. Je vous communique maintenant tous les détails. Indépendamment de cela, votre réponse est-elle toujours positive, êtes-vous favorables au principe de l'Association des paiements pour traiter le problème de la compensation?

**Mr. Morin:** We still favor a functional payments association. Trust companies may well be satisfied with the present system but I hope you realize that, in practice, they very seldom use the clearing system and that it is normal that the caisses populaires clear more checks since more than 3 million



*[Text]*

millions de québécois, 3 millions quelque cent milles québécois qui se servent des caisses d'épargne de crédit pour leur besoins quotidiens, comme institution financière pour répondre à leurs besoins quotidiens, alors certainement, il n'y a plus de chèque dans cela cela que les sociétés de fiducie qui vont surtout avoir des comptes importants, pour ceux qui se servent des sociétés de fiducie comme un moyen d'investissement.

**M. Poissant:** Monsieur Morin, pourriez-vous nous dire, si, demain, la législation proposée entrerait en vigueur, qu'est-ce que les caisses populaires feraient?

**M. Morin:** Voulez-vous me décrire ce qu'il y aura dans la législation proposée?

**M. Poissant:** Il est proposé qu'il y ait des membres à part entière, qu'il y ait des membres affiliés. Alors, qu'est-ce que les caisses populaires feraient?

**M. Morin:** Membres affiliés, voulez-vous nous définir cela?

**M. Poissant:** Ils devraient passer par un membre à part entière, par une banque à charte.

**M. Morin:** Pour faire des dépôts? Est-ce qu'un membre affilié peut faire partie du conseil d'administration de l'association canadienne des paiements?

**M. Poissant:** Dans la législation de cette loi-là, il ne me semblerait pas.—Vous le savez peut-être plus que nous, dans vos discussions avec le ministère des Finances. Il semblerait qu'il y aurait des directeurs qui seraient prévus parmi les banques et les autres. Alors, je ne sais pas s'ils sont membres ou non.

**M. Morin:** Selon nous, l'orientation, c'est la définition de vos membres affiliés, cela va dans ce sens-là, à savoir si ce sont des gens qui n'ont pas le droit de participer aux décisions parce qu'ils ne maintiennent pas de dépôt à la Banque du Canada,—on passe à côté du sujet. Si vous voulez créer une association fonctionnelle de paiements, vous devez ramasser, dans votre association canadienne de paiements, des gens qui ont de l'expérience, des gens qui ont quelque chose à dire, et non pas les gens qui ont un dépôt à telle place.

**M. Poissant:** Monsieur Morin, je veux bien que vous compreniez, pour le dossier, que quand vous dites cela,—moi, j'en ai rien à faire dans l'application de la législation de la loi. Maintenant, juste une question bien hypothétique,—c'est-à-dire, il me reste deux questions à vous poser. Est-ce que les caisses populaires font des prêts commerciaux?

**M. Morin:** Très peu, monsieur Poissant. Je peux dire que nos statistiques établissent qu'il y a quelque chose comme une centaine de millions de dollars à des membres qui sont propriétaires d'un commerce ou d'une petite entreprise.

**M. Rouleau:** C'est quelque chose de supplétif. Rappelons-nous qu'il y a près de 500 endroits, au Québec, où il n'y a pas de banque à charte, où il n'y a pas d'institution financière, il n'y a que la caisse populaire, et c'est surtout dans ces régions-là que vous trouvez un caractère commercial et industriel. Mais, si on n'était pas là, je ne sais pas qui le ferait. Peut-être la banque fédérale de développement. En effet, ils en font.

*[Traduction]*

Quebecois require their services daily. Trust companies are bound to have more important accounts because people use them as investment companies.

**Mr. Poissant:** Mr. Morin, could you tell us what response could be expected from the caisses populaires if the proposed legislation was to be adopted tomorrow?

**Mr. Morin:** Would you tell us what the proposed legislation will contain?

**Mr. Poissant:** It is proposed that full members and associate members should be appointed. What would the caisses populaires say about that?

**Mr. Morin:** What do you mean by associate members?

**Mr. Poissant:** They would have to be recommended by a full member, that is a chartered bank.

**Mr. Morin:** To make deposits? Can a associate member join the board of directors of the Canadian Payments Association?

**Mr. Poissant:** I don't think so according to the proposed legislation. You may know more about it than us since you discussed the matter with officials from the Finance department. I think they would choose directors among bank directors and others. I don't know if they would be considered or not as members.

**Mr. Morin:** The main thing is to know what you mean by associate members. It is beyond the point to know whether they are people who do not have the right to participate in the decision making process because they do not have an account at the Bank of Canada. If you want to establish a functional payments association you must get experienced people to join your Canadian Payments Association and not people who happen to have an account at a certain place.

**Mr. Poissant:** Mr. Morin, I want you to understand, for the record, that I have nothing to do with the implementation of the proposed law. Now let me ask you a hypothetical question or more exactly two questions. Do caisses populaires grant commercial loans?

**Mr. Morin:** Very seldom, Mr. Poissant. According to our figures, only approximately a hundred million dollars are lent to members who own a small business.

**Mr. Rouleau:** This is merely additional. We must not forget that in approximately 500 places in Quebec there is no chartered bank and no financial institution other than the caisse populaire. It is especially in those regions that commercial and industrial lending is carried out by the caisses populaires. If we didn't do it, I don't know who would. Maybe the federal development bank from which they do get some money I believe.



[Text]

**M. Poissant:** Ces prêts commerciaux-là, en plus d'être dans des endroits où la banque à charte n'existe pas, est-ce que je crois comprendre que, dans la législation des caisses populaires, il n'est pas permis de faire des prêts commerciaux, ou peut-être que je me trompe.

**M. Morin:** Les caisses populaires sont nées d'un désir de répondre aux besoins de crédit de leurs membres, c'est-à-dire d'accumuler les épargnes de leurs membres et de répondre aux demandes de crédit de leurs membres. Les caisses populaires ont été, historiquement, et par définition, intéressées aux prêts personnels et aux prêts hypothécaires. Maintenant, il est arrivé que des membres étaient à la fois propriétaire d'un commerce ou d'une petite entreprise ou industrie. Il y a des caisses populaires qui font des prêts là-dessus. Remarquez qu'il n'y a rien dans la législation provinciale qui interdit aux caisses populaires de faire un prêt commercial. Il n'y a rien non plus qui nous donne les garanties prévues par l'article 88 de la Loi des banques. Alors, c'est tout un autre monde. Si on fait un prêt industriel, commercial avec une fin industrielle-commerciale, ce sera beaucoup plus en tenant compte de l'individu qui est devant nous, et très souvent, avec une garantie hypothécaire. Cela ne faisait pas partie de notre vocation originale, mais comme M. Rouleau l'a signalé, il faut quand même réaliser qu'il y a des coins au Québec où les banques sont rares, et je pense, par exemple, à la région de Richelieu-Yamaska, où 82 p. 100 de la population est membre de la caisse populaire; il n'y a pas beaucoup de banques dans cette région-là, ce qui fait que les commerçants et les industriels de cette région essaient d'obtenir des services de la caisse populaire.

**M. Rouleau:** C'est pour cela qu'on a créé la Société d'investissement Desjardins,—mais ce n'est pas par les caisses populaires comme tel.

**M. Poissant:** Dans le rapport du Conseil économique canadien, il est recommandé, dans cette dixième recommandation, qu'il y ait des modifications aux lois provinciales, pour recommander aux caisses populaires qu'elles puissent faire des prêts commerciaux. Quels sont vos commentaires sur cette recommandation-là?

**M. Morin:** C'est bien gentil, de la part du Conseil économique du Canada, d'avoir pensé à nous ouvrir la porte comme cela, mais ce qui nous préoccupe, c'est ce que les membres des caisses populaires veulent faire avec leur caisse populaire, c'est le principal problème en arrière de cela. Il y a un deuxième problème qui n'a pas été signalé par le Conseil économique du Canada, et je commence à me poser des questions, et ce qui devrait nous amener tous ensemble à nous interroger, surtout au Comité sénatorial des banques et du commerce ici. On est en train de vivre un changement de spécialisation, entre les institutions financières. Si vous retournez vingt ans en arrière, les banques à charte étaient dans le prêt commercial, et touchaient très peu aux prêts personnels,—à peu près pas aux prêts personnels, et pas du tout aux prêts hypothécaires, et vous voyez les banques à charte qui s'en viennent, de plus en plus, dans ce secteur-là. Nous, nous ne touchions pas aux prêts commercial et industriel. Est-ce qu'on va devoir changer d'orientation? Moi, je veux que tout le monde soit conscient que, dans les prêts industriels et commerciaux, cela prend un

[Traduction]

**Mr. Poissant:** Commercial loans are granted only in thoses particular regions. Does the caisses populaires legislation forbids them to grant commercial loans or am I wrong?

**Mr. Morin:** The caisses populaires have been created to meet the financial needs of their members, that is to keep their savings and to meet their credit needs. Historically and according to their definition, the caisses populaires have been intended in personnal and mortgage loans. Somme of their members happen to be small business or entreprise owners. Some caisses populaires grant this kind of loans. Nothing in the provincial legislation prevents the caisses populaires to do so. There is nothing either which provides for security as in section 88 of the Bank Act. It is another world in itself. If we grant an industrial-commercial loan, we will take into account the type of person to whom it is intended and very often it is whow the security of a mortgage. It wasn't part of our original goals, but as Mr. Rouleau said, there are certain areas in Quebec where it is impossible to find a chartered bank. Lets take, for example, the Richelieu-Yamaska region where 82% of the people are members of the caisses populaires there are very few banks in that region so that the shopkeepers and the businessmen try to get loans from their caisse populaire.

**Mr. Rouleau:** That is why the Société d'investissement Desjardins was founded, bref it is not the caisses populaires as such who grant the loans.

**Mr. Poissant:** The tenth recommendation of the Canadian Economic Council is to modify the existing provincial laws to enable the caisses populaires to make commercial loans. What are your comments on this proposal?

**Mr. Morin:** It is very nice of the Canadian Economic Council to open the door for us like that but what we are really concerned about is to find out what the members of the caisses populaires want. There is a second problem which has not been pointed out by the Canadian Economic Council and which requires our attention, especially that of the members of the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. There is a shift presently in specialization among financial institutions. Twenty years ago, chartered banks did all the commercial lending, very few personal lending transactions and no mortgage loan. Now, chartered banks are increasingly getting into that field. We didn't carry out any commercial and industrial lending at all. Must we take a new direction? I would like everyone to understand that industrial and commercial lending requires another kind of experience than personal loans. We do not have the trained men to negotiate those kinds of loans. Maybe we will have to train people in that field, but I can't really say. We will undoubtedly have to adjust in order to meet our clients' needs in the future. I only want to point out

[Text]

autre flair, un autre genre d'expérience que pour faire des prêts personnels. Là, pour nous autres, nous n'avons pas les équipes d'hommes, dûment spécialisés, pour faire ce genre de prêts. Peut-être que l'évolution nous amènera à développer de telles équipes, je ne voudrais pas préciser ni dans un sens ni dans l'autre, il faudra s'adapter aux besoins dans l'avenir, mais je veux signaler que les institutions financières ont changé leurs spécialités. Si nous avons des employés qui sont spécialisés dans les prêts hypothécaires et les prêts personnels, et que nous leur demandons de devenir spécialisés dans le secteur des prêts industriels et commerciaux, c'est un autre monde,—mais il y a des cours qui sont là.

**The Chairman:** Mr. Morin, do you recognize the clearing function as banking?

**Mr. Morin:** The clearing function as banking?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Morin:** No, not as banking; as a service to citizens. The clearing function is just a service to citizens.

**The Chairman:** It is not a part of banking?

**Mr. Morin:** Maybe it is part of your definition of banking, but it is not part of my definition of banking.

**The Chairman:** No; my question was whether you regard the clearing as among banks and as among banks, credit unions, trust companies, et cetera, as being part of the business of banking.

**Mr. Morin:** Vous pouvez le définir comme cela, mais encore une fois, je reviens au mémoire de la Banque de Montréal . . .

**The Chairman:** You take a word such as "banking"; legal tests of interpretation have indicated the basis for some judgments. That is, is the particular operation necessarily incidental to the operation of the banking system?

**Mr. Morin:** Ecoutez, sénateur, je ne pourrai pas avancer bien longtemps dans cela, mais . . .

**The Chairman:** The situation would be, depending on the answer that you make, that each bank carrying on the business of banking would have to live in a castle of its own and have runners who would carry cheques drawn on other banks, if there were no system of clearing; is that not right?

**Mr. Morin:** Je suis surtout conscient que, suivant la définition de «banking», les caisses populaires pourraient se retrouver sous la juridiction du fédéral, ou sous la juridiction du provincial. Je suis conscient que c'est une grande jungle, dans laquelle tous les avocats pourraient s'engager, et il y en aurait encore pour des années, pour essayer de savoir quelle est la solution au bout, mais je ne suis pas certain qu'on aurait un consensus, même après des années, et c'est cela qui me préoccupe, à partir de ces questions de définition. Pour moi, comme économiste, ce qui me préoccupe, c'est que je regarde la compensation comme étant un service public. Encore une fois, les institutions financières reçoivent des dépôts transférables à demande, c'est reconnu à travers le pays. Maintenant, ces dépôts transférables à demande, les propriétaires de ces comp-

[Traduction]

that financial institutions have changed their specialities now. If we ask our employees who are specialized in mortgage and personal loans to specialize in industrial and commercial loans, they will have to follow special courses.

**Le président:** M. Morin, croyez-vous que la compensation fait partie des activités bancaires?

**M. Morin:** Si la compensation fait partie des activités bancaires?

**Le président:** Oui.

**M. Morin:** Non, elle constitue seulement un service aux citoyens.

**Le président:** Donc, ce n'est pas une activité bancaire?

**M. Morin:** Elle rentre dans votre définition des activités bancaires, mais non dans la mienne.

**Le président:** Non. Je voulais savoir si vous considérez la compensation telle qu'elle est effectuée par les banques, les coopératives de crédit, les sociétés de fiducie, etc. comme une activité bancaire?

**Mr. Morin:** You may define it that way, but again, I refer you to the brief of the Montreal Bank . . .

**Le président:** Prenez une expression comme «opérations bancaires»; des mises à l'épreuve judiciaires de son interprétation nous permettent d'en arriver à une certaine opinion. C'est-à-dire, est-ce que cette transaction particulière est forcément liée au fonctionnement du système bancaire?

**Mr. Morin:** Listen, senator, I will not be able to deal with this question very long, but . . .

**Le président:** Selon votre réponse, il se pourrait que chaque banque en opération fonctionne dans sa tour d'ivoire et qu'elle dispose de messagers qui transportent les chèques tirés sur d'autres banques, s'il n'y a pas de chambre de compensation; n'est-ce pas?

**Mr. Morin:** I am above all conscious of the fact that, according to the definition of "banking", the Caisses populaires could find themselves under federal or provincial jurisdiction. I am conscious that it is a great jungle, in which all lawyers could enter, and there would remain for years to come to try and find out what the solution should be at the end, but I am not sure we would reach a consensus, even after years, and that is what concerns me, starting from this matter of definition. I am concerned as an economist, because I consider clearing as a public service. Again, the financial institutions accept deposits that are transferable on demand, that is known throughout the country. Now, concerning those deposits transferable on demand, the owners of those accounts will want to use those deposits in an easier way, by writing a bank order or



[Text]

tes-là vont vouloir utiliser ces dépôts-là d'une façon plus facile, en écrivant un ordre de banque ou en écrivant un chèque et le système de compensation, c'est uniquement un moyen pour que ceci se fasse de façon très efficace, à travers le pays.

**The Chairman:** Well, you obviously do not agree with the proposition I put to you.

**Mr. Morin:** I am sorry, Mr. Chairman?

**The Chairman:** The proposition I put to you is very simple. I asked you if you would recognize the clearing operations as part of the business of banking and as necessarily incidental to banking. You do not have to answer it.

**M. Morin:** Écoutez, moi, là, je suis un poisson en dehors de l'eau. Vous me demandez la définition légale de «banking»; je ne l'ai pas dans ma poche. Sénateur, tout ce que je peux vous dire, c'est que le mémoire de la Banque de Montréal, ce n'est pas le mémoire de la Fédération des caisses populaires. Le mémoire de la Banque de Montréal lui-même a essayé de chercher sérieusement une définition de «banking» qui pourrait faire un consensus et on ne l'a pas trouvé. Je sais que les banques à charte ont comme définition de «banking» que toute institution qui reçoit des dépôts transférables à l'ordre de paiement fait des affaires de banque. Je ne suis pas d'accord avec cela.

**The Chairman:** But, Mr. Morin, I do not understand why we are wasting so much time on the question of the constitutional provisions, because you have a clearing system now and it would appear that the proposal might produce something better, especially leading into a computer era. So this is something that facilitates the operations of all institutions having transferable deposits. Therefore, it is something that is highly desirable for all those who are carrying on such operations.

That being so, why should we spend time challenging the alleged mixed constitutional jurisdiction? It is highly desirable that this be done. Why do we have to bring in this outside argument concerning the Constitution? The Constitution refers to banking. It does not define what banking is. Therefore, it includes all things which are incidental to banking operations.

My own feeling is that if one were to take this issue before the courts, the courts would say that clearing is necessarily incidental to the carrying on of a banking operation as it facilitates the operation.

You do not have to accept my opinion, but I would prefer not to deal with the constitutional issue. I think this is an area where it is desirable to get the best one can for clearing. It is good for everyone who is part of the system.

**Senator Macnaughton:** If I may interject, Mr. Chairman, surely the point is that the jurisdictional question is an important one. There will eventually be a question of whether or not caisses populaires and others should make deposits with the Bank of Canada; and, if they do, should it be on an interest free basis or on an interest bearing basis. This question has not been settled in the white paper. That is where the question of

[Traduction]

a cheque and the clearing system, is only a mean to do this in a very efficient way across the country.

**Le président:** Il est évident que vous rejetez ce que j'ai dit.

**M. Morin:** Je m'excuse, M. le président?

**Le président:** Je vous ai tout simplement demandé si vous reconnaissez que les opérations de compensation font partie des opérations bancaires et leur sont nécessairement liées? Vous n'êtes pas obligé de répondre à cette question.

**Mr. Morin:** Listen, there, I am like a fish out of water. You are asking me the legal definition of "banking"; I do not have it in my pocket. Senator, all I can say is that the brief of the Bank of Montreal is not the brief of the Caisses populaires. In the brief of the Bank of Montreal itself, a definition of "banking" which could be agreed upon is seriously sought for and it has not been found. I know that chartered banks define "banking" as the operation of any institution which accepts deposits which are transferable on a payment order. I do not agree with that.

**Le président:** Mais, M. Morin, je ne comprends pas pourquoi vous vous attardez tant sur les dispositions constitutionnelles, étant donné que vous disposez déjà d'un système de compensation et que la proposition vous vaudrait vraisemblablement permettre une amélioration en vous mettant à l'heure des ordinateurs. Il s'agit donc de quelque chose qui faciliterait les transactions de tous les établissements qui ont des dépôts transférables, de quelque chose de tout à fait souhaitable pour tous ceux qui font des transactions de ce genre.

Puisqu'il en est ainsi, pourquoi devrions nous attarder à mettre en doute la supposée compétence constitutionnelle partagée? Il est tout à fait souhaitable que cela se fasse. Pourquoi devons nous y mêler des questions hors de propos qui concerne la constitution? La constitution parle des opérations bancaires. Elle n'en donne pas de définition. On peut donc conclure que le mot banking s'applique à tout ce qui est relié aux opérations bancaires.

A mon avis, si nous portions cette question devant les tribunaux, il jugerait que la compensation fait forcément partie des opérations bancaires et qu'elle en facilite le fonctionnement.

Vous n'avez pas à être d'accord avec moi, mais je préférerais que nous ne traitions pas de la question constitutionnelle. Je pense qu'en ce domaine il est souhaitable d'en arriver à la meilleure compensation possible. C'est à l'avantage de tous ceux qui font partie du système.

**Le sénateur Macnaughton:** Si vous me permettez, monsieur le président, je pense que la question de compétence est certainement très importante. Il faudra éventuellement décider si les caisses populaires et les autres institutions doivent faire des dépôts à la Banque du Canada, avec ou sans intérêt. Cette question n'a pas été réglée dans la Livre blanc. C'est là que la question de constitutionnalité intervient. Si les caisses popula-



[Text]

the constitutionality comes in. If the caisses populaires Desjardins are in fact doing banking business, are they in fact banks? If they are banks, do they come under the British North America Act? The answer, of course, is that they do. Certain exceptions are cited in the brief, and in that respect I am not convinced. The Economic Council of Canada is not the Supreme Court.

**The Chairman:** We may hear from the Economic Council of Canada on that point.

**Senator Macnaughton:** Both Rasminsky and Bouey are very good authorities, but they are only that. The question is whether or not it is banking. It seems to me that the federal power has supreme authority in this area under the British North America Act. There have been certain exceptions admitted under the Income Tax Act, special provisions for the caisses populaires—

**The Chairman:** I think your language is a little loose when you talk about “admitted” under the Income Tax Act. If you read what the Income Tax Act says, looking particularly at section 137—

**Senator Macnaughton:** May I withdraw the word “admitted” and substitute the word “condone”?

**The Chairman:** No, I do not even think it is condoned. It is a method of taxation in respect of credit unions.

**Senator Macnaughton:** In any event, I am simply citing their argument. It is not my argument. I am saying that their argument does not convince me on that ground, but it seems to me that they do have an argument on account of the service they render, particularly in the province of Quebec, for special consideration. It may be a social argument, if not a legal argument, and that is where their case should rest.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, as I understand the debate, no one is disputing the desirability on the system. What is in dispute is the cost to be imposed upon caisses populaires for having to join it.

**The Chairman:** In my earlier question I asked Mr. Morin to assume that the payments association was going to include their recommendations in this field. On the basis of that, let us assume that if they provide reserves, they are entitled to put them in a form where any earnings on the reserves in the form in which they present them are payable to the owner of the securities. That seems logical. I am not committing myself, but it seems logical. There is a good deal of revenue that would otherwise go to these entities which would not go. There is no revenue, of course, if they put up cash, but there is a loss of revenue if that cash could otherwise be invested. There would seem to be a good deal of sense to the view that they should not be treated as idle funds. At this stage, of course, as chairman of the committee, I am not saying that I favour any particular approach, but there does seem to be a good deal of sense to it.

[Traduction]

res Desjardins font réellement des opérations bancaires, sont-elles en réalité des banques? Si elles sont des banques sont-elles assujetties à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique? Il est évident qu'elles le sont. On mentionne certaines exceptions dans la mémoire mais je ne les trouve pas convaincantes. Le Conseil économique du Canada n'est pas la Cour suprême.

**Le président:** Nous entendrons peut-être le Conseil économique du Canada sur cette question.

**Le sénateur Macnaughton:** Rasminsky et Bouey sont sans doute de très grands experts, mais rien de plus. Il faut décider s'il s'agit d'opérations bancaires ou non. Il me semble que c'est le gouvernement fédéral qui détient l'autorité suprême dans ce domaine, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. La Loi de l'impôt sur le revenu a permis certaines exceptions, des dispositions spéciales pour les caisses populaires—

**Le président:** Je pense que vous êtes un peu vague quand vous dites «permis» par la Loi de l'impôt sur le revenu. Si vous consultez la Loi de l'impôt sur le revenu, en particulier l'article 137—

**Le sénateur Macnaughton:** Puis-je remplacer le mot «permises» par le mot «tolérées»?

**Le président:** Non, je ne pense pas que ce soit des exceptions tolérées. Il s'agit plutôt de méthodes d'imposition s'appliquant aux coopératives de crédit.

**Le sénateur Macnaughton:** De toute façon, je ne fais qu'utiliser leur argument. Ce n'est pas le mien. Je veux dire que leur argument ne me paraît pas valable pour cette raison, mais si elles faisaient plutôt valoir les services qu'elles rendent, en particulier dans la province de Québec, elles mériteraient une attention spéciale. Il s'agit peut-être d'un argument de nature sociale plutôt que juridique, et c'est ce qu'elles devraient faire valoir.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, si j'ai bien compris, tous reconnaissent qu'il est souhaitable d'avoir un tel système. Ce qui est contesté, c'est ce qu'il en coûtera aux caisses populaires d'y adhérer.

**Le président:** Dans ma dernière question, j'ai demandé à M. Morin de tenir comme établi que la future loi sur l'Association canadienne des paiements tiendra compte des recommandations des caisses à ce sujet. Cela étant admis, admettons que si elles maintiennent des réserves, elles pourront le faire sous une forme qui permettra que les gains réalisés seront payables au propriétaire des titres. Cela semble logique. Je ne veux pas me compromettre, mais cela semble logique. Ainsi, une grande partie des revenus que ces propriétaires seraient en droit d'attendre ne leur seraient pas versés. Il n'y a aucun revenu, évidemment, si ces réserves sont constituées de liquidités, mais il y a une perte de revenu si ces liquidités avaient pu être investies. Cela semble sensé, vu que ces liquidités ne devraient pas être traitées comme un capital inactif. À ce stade, évidemment, en tant que président du comité, je ne prétends pas favoriser une méthode plutôt que l'autre mais celle-ci semble logique.

[Text]

**M. Rouleau:** Monsieur le président, moi, je voudrais rappeler aux sénateurs, lorsqu'on parle de juridiction fédérale et de juridiction provinciale, qu'au début du siècle, lorsque M. Desjardins a conçu ou créé la première caisse populaire, il s'est d'abord adressé au gouvernement du Canada en vue d'obtenir une législation pour légaliser sa caisse populaire. A l'époque, ce sont les membres du Sénat qui ont décidé quelles étaient de juridiction provinciale et non pas de juridiction fédérale. Cela vaudrait la peine de sortir les vieux bouquins, au gouvernement, ici, pour revoir la décision qui a été prise par le gouvernement du Canada, à l'époque, pour dire que c'était une juridiction provinciale. C'est ce qui explique que toutes les lois coopératives au Canada, pour les caisses d'épargne de crédit coopératives, sont toutes devenues de juridiction provinciale.

Ce n'est que récemment que le gouvernement du Canada, il y a quelques années, a créé une loi pour des fins d'intercoopération entre les provinces. Mais, il faut le dire, c'est une vérité, ce n'est pas nous qui avons décidé cela. Je n'étais pas là; cela n'a pas été décidé par vous autres non plus. Il y avait des sénateurs dans ce temps-là et on a tous les rapports pour comprendre que c'était de juridiction provinciale. S'ils avaient su ce que pourraient être en 1977 les caisses populaires ou les caisses d'épargne de crédit et les «Credit Union», ils auraient peut-être agi autrement. Mais ce n'était pas prévisible à ce moment-là, c'était une petite affaire.

**The Chairman:** Section 137 of the Income Tax Act provides for deductions in computing income in respect of credit unions or savings and credit unions. You cannot impute anything by way of condoning it. It simply sets out the deductions to which such institutions are entitled. Section 137(6)(b) sets out the definition of a credit union. That definition is required in order to qualify for deductions, but it does not make the definition law.

**Senator Macnaughton:** That is perhaps what I expressed poorly. I am simply citing their argument that on account of those particular sections they should be given special treatment.

**The Chairman:** There are cases where Revenue Canada levies and collects income tax on income derived from illegal transactions.

**Senator Macnaughton:** Yes, I am thinking of gambling or even prostitution where some of the people are taxed. That does not mean that the federal government accepts them.

**Senator Cook:** Or indulges in them.

**The Chairman:** No, but they enjoy the revenues. Now then, we have dealt generally with the particulars of the brief. We have gone into some detail with respect to the issue of constitutionality and the points developed in the brief as to what you think is required in order to make the payments association a more satisfactory clearing method. At least when we mention the payments association it may provoke a smile on your face, Mr. Morin, that might indicate approval, and perhaps we can assume that it is a step in the right direction and a step which

[Traduction]

**Mr. Rouleau:** Mr. Chairman, dealing with federal and provincial jurisdictions, I would like to remind the honorable senators that when Mr. Desjardins, at the beginning of this century, designed and introduced his first Caisse populaire, he first asked the Government of Canada a legislation to legalize it. At this time, the honorable members of the Senate decided that the Caisses populaires were under the provincial jurisdiction and not the federal jurisdiction. It would be interesting to bring the old documents out of the government records and to read over the decisions taken by the Canadian Government of that time, which clearly stated that it was a provincial jurisdiction. This explains how the whole legislation on co-operatives credit associations in Canada for the savings and credit unions, is under provincial jurisdiction.

It is only a few years ago that the Government of Canada introduced a legislation to promote co-operation between the provinces. However, it should be noted—and this is plain truth—that we did not take that decision. I was not there personally and you were not there either to decide. There were some senators at that time and we all have in hand the records which show that it was under the provincial jurisdiction. Had they anticipated what the Caisses populaires and the savings and credit unions would be in 1977, they might have acted otherwise. But it could not be foreseen at that time, because it was but a small business.

**Le président:** L'article 137 de la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit les déductions qui peuvent être faites en calculant le revenu dans le cas des coopératives de crédit ou des coopératives d'épargne et de crédit. On ne peut condamner en se montrant indulgent. Cet article précise simplement les déductions auxquelles les établissements en question ont droit. L'alinéa 137(6)b) donne la définition d'une coopérative de crédit. Cette définition détermine quels établissements ont droit aux déductions, mais elle n'a pas force de loi.

**Le sénateur Macnaughton:** Voilà peut-être ce que je disais malhablement. Je citais simplement l'argument selon lequel, en vertu de ces articles les coopératives de crédits devaient recevoir un traitement de faveur.

**Le président:** Dans certains cas, Revenu Canada lève et perçoit des impôts sur des revenus provenant de transactions illicites.

**Le sénateur Macnaughton:** Exactement. Je pense, par exemple, aux revenus tirés du jeu ou même de la prostitution, sur lesquels certaines personnes doivent payer des impôts. Cela ne veut pas dire que le gouvernement fédéral en approuve l'origine.

**Le sénateur Cook:** Ou les absout.

**Le président:** Non, mais ils se réjouissent des revenus qu'ils en tirent. Nous avons abordé superficiellement certains points du mémoire. Nous avons examiné plus profondément la question de la constitutionnalité et les recommandations que vous avez faites dans votre mémoire afin d'améliorer le rôle de l'Association canadienne des paiements comme instrument de compensation. Du moins, monsieur Morin, lorsque nous parlons de l'Association canadienne des paiements, vous affichez un sourire qui, marque peut-être votre approbation. Peut-être



[Text]

is good for everyone. There are some adjustments which you feel are required, some of which we have discussed. We have discussed the fact that the reserves would have to be treated as idle funds; that you would derive no income from them. That may be difficult to justify, particularly having regard to the effect it would have on the revenues of the caisses populaires and credit unions. It may be difficult to justify as to the need for making them non-revenue producing, but you can give this committee credit for the fact that its only desire is to achieve the most workable arrangement possible and not to develop contentious issues.

Now, are there any other questions?

**Senator Desruisseaux:** I have one question, Mr. Chairman. I have been some 12 years with these good chaps and I value very much the services that they render in the province of Quebec at least.

I have two questions for clarification purposes. The first is this: are your views shared by the caisses from the other provinces presently? The second question is: what would be the attitude of the provincial government were there a compensation payment system?

**The Chairman:** Well, Senator Desruisseaux, there is a memorandum which is available and which deals with the revisions of the Bank Act. It is entitled "Submissions from the Provincial Ministers of Finance" and it is to the Minister of Finance in Ottawa. It is a very interesting document, and I should like to read part of it to you. On page 4 of this memorandum, a little more than half way down the page, there is a paragraph which says as follows:

Finally, by extending to non-banking institutions the principle of reserve requirements, the Federal Government especially aims to guarantee all members of the Association as to the solvency of institutions which present bills for clearing. While endorsing this objective, we maintain that securing the necessary guarantee must follow other channels than the extension of the reserve requirement principle.

When you ask as to the position of the provinces, this is a position expressed by the provincial ministers of finance at a meeting in Ottawa.

**Senator Desruisseaux:** Yes, but I am also taking into account that this could have been before November 16.

**The Chairman:** It is dated November, 1976, but it does not appear to have a specific date on it. However, it would be quite easy to find out when that meeting took place.

**Mr. Poissant:** We understand, Senator Desruisseaux, that this was the joint brief presented at the last meeting between the ministers of finance of the various provinces, and if my memory serves me right, I think that was some time in December. Mr. Parizeau was there.

[Traduction]

aussi pourrions-nous présumer que nous sommes sur la bonne voie et que cette mesure plaît à tous. Selon vous, certains redressements seraient nécessaires. Nous en avons abordé quelques-uns. Nous avons parlé de la possibilité que les réserves soient traitées comme des capitaux inactifs dont vous ne tireriez aucun revenu. Une telle mesure serait peut-être difficilement justifiable, surtout en raison des effets qu'elle aurait sur les revenus des caisses populaires et des coopératives de crédit. Il est peut-être difficile de justifier la nécessité de rendre ces réserves non productives, mais vous pouvez être assurés que le seul désir du comité est d'arriver à un accord qui soit le plus réaliste possible et non à soulever des questions litigieuses.

Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Desruisseaux:** J'en aurais une, monsieur le président. Il y a maintenant douze ans que je fais affaires avec ces messieurs et j'apprécie grandement les services qu'ils rendent dans la province de Québec, du moins.

Je voudrais obtenir des précisions sur deux points. Ma première question est la suivante: votre point de vue est-il partagé actuellement par les Caisses populaires des autres provinces? Et voici la seconde: quelle serait l'attitude du gouvernement provincial si l'on devait instituer un système de paiements de compensation.

**Le président:** Eh bien, Sénateur Desruisseaux, il existe un mémoire qui traite de la réforme de la Loi sur les banques. Il est intitulé: «Mémoires des Ministres provinciaux des finances» et il est adressé au ministre des Finances à Ottawa. C'est un document très intéressant dont j'aimerais vous lire quelques extraits. En page 4, au début de la seconde moitié de la page, il y a un paragraphe qui dit ceci:

Finalement en appliquant aux institutions non bancaires le principe des réserves obligatoires, le gouvernement fédéral vise surtout à garantir à tous les membres de l'Association la solvabilité des institutions qui se présentent avec des compensations de chèque. Tout en appuyant cette idée, nous soutenons que, pour assurer les garanties nécessaires, nous devons employer d'autres moyens que l'application à ces institutions du principe des réserves obligatoires.

Lorsque vous parlez de la position des provinces, vous parlez de celle qui a été prise par les ministres provinciaux des finances lors d'une rencontre à Ottawa.

**Le sénateur Desruisseaux:** Oui, mais je prends également en considération le fait que cela aurait pu être fait avant le 16 novembre.

**Le président:** Il est daté de novembre 1976, mais on ne semble pas avoir indiqué le quantième mais, il est très facile de savoir à quelle date a eu lieu cette réunion.

**M. Poissant:** Nous comprenons, sénateur Desruisseaux, que c'est le mémoire commun présenté lors de la dernière rencontre des ministres provinciaux des Finances. Si je me souviens bien, c'était en décembre dernier; d'ailleurs, M. Parizeau y assistait.



[Text]

**Senator Macnaughton:** It was about a month after.

**M. Rouleau:** Moi, ce que je veux dire, d'abord, c'est que vous avez ici les représentants non seulement du mouvement Desjardins, mais aussi les représentants de toutes les fédérations des caisses d'épargne et de crédit de la province de Québec. Le mémoire est signé conjointement. En ce qui concerne notre mémoire et le mémoire qui regroupe les «Credit Unions» à travers le pays, je puis vous dire que nous avons eu des échanges entre nous. Je crois que vous le verrez probablement cet après-midi, que sur le fond, l'on parle à peu près le même langage.

Quant au gouvernement du Québec,—je ne puis pas parler pour les autres provinces,—je dois dire qu'étant de juridiction provinciale, avant de produire notre mémoire, nous avons eu des échanges et c'était avant le 15 novembre, avec le ministère des Finances de l'époque, et des hauts fonctionnaires du ministère des Finances et des Institutions financières.

**Le sénateur Desruisseaux:** A quelle date?

**M. Rouleau:** C'était avant le 15 novembre. Je peux vous dire que la position du nouveau gouvernement est similaire à la position que le gouvernement précédent avait prise. A toute fin pratique, je pense que pour le mémoire—c'était le gouvernement du Québec qui avait été désigné, pour le compte des dix provinces, à donner leur point de vue.

Alors, le gouvernement du Québec est d'accord avec ce que l'on dit quant à la création d'une association canadienne de paiements au niveau fédéral, mais il est en désaccord certainement quant à vouloir nous assujettir à des réserves primaires pour des fins de politique monétaire, etc.

**The Chairman:** Another thing I would like to mention at this time is that in this same statement by the provincial finance ministers they dealt with the question of monetary control, and at the bottom of page 3 and on the top of page 4 they say this:

In the second place, the White Paper justifies its position regarding reserve requirements to apply to all institutions explaining that this would "ensure for the future that the central bank will continue to have effective control over monetary conditions in Canada, even should substantial shifts in the relative importance of deposit-accepting institutions occur".

Then this is what they say in answer to that:

We believe that it is not necessary that deposit-taking institutions be required to keep additional cash reserves in order to ensure an effective monetary policy.

Those "cash reserves" will be non-interest bearing.

... To our knowledge, no substantive evidence exists to support this theory and moreover, the declarations of the Governors of the Bank of Canada over the last ten years have always been to the effect that the operations of the Bank deal with a sufficient proportion of deposits to enable it to reach its objectives of economic stabilization. Other proposals in the White Paper seem designed to reverse any tendency of the non-banks to increase their share of deposit markets. Therefore, changes to the

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** C'est environ un mois après.

**Mr. Rouleau:** What I want to say is that those people represent not only the Caisse Populaire Desjardins but also the Federation of Credit Unions and Caisses populaires of the province of Quebec. The brief is co-signed. Concerning our brief and the brief of the Association of the Credit Unions across the country, I can say that we have discussed the matter. I think you will have it before you this afternoon, and you will see that, deep down, we speak somewhat the same language.

As for the Quebec government—I cannot speak for the other provinces—I must say that being of provincial jurisdiction, before writing our brief, we met with the Minister of Finance and with the officials of the Ministry of Finance and Corporate Affairs, this was before November 15.

**Senator Desruisseaux:** On what date?

**Mr. Rouleau:** It was before November 15. There is no doubt in my mind that the position of the new government is similar to that of the former government. All in all, as far as the brief is concerned I think that the government of Quebec was chosen to speak for the other provinces.

So, the government of Quebec agrees with what has been said about establishing Canadian Payments Association at the Federal level, but it firmly disagrees on the question of keeping minimum reserves to further the ends of a monetary policy.

**Le président:** Je voudrais également souligner que, dans cette même déclaration, les ministres provinciaux des Finances parlent de la question du contrôle monétaire. A la fin de la page 3 et au début de la page 4 on lit:

«Deuxièmement, le Livre blanc justifie sa position en ce qui concerne les réserves obligatoires s'appliquant à toutes les institutions en affirmant que cela «permet à la banque centrale de continuer à maîtriser efficacement, à l'avenir, la situation monétaire au Canada, même si la répartition des dépôts entre les catégories d'institutions se modifie sensiblement».

En réponse à cet argument, ils disent:

«Nous croyons qu'il n'est pas nécessaire de forcer les établissements de dépôts à avoir des réserves primaires supplémentaires, pour assurer le bon fonctionnement d'une politique monétaire».

«réserves primaires» ne rapporteront pas d'intérêts.

«... Selon nous, aucune preuve probante n'est présentée à l'appui de cette théorie et, de plus, les déclarations des gouverneurs de la Banque du Canada, au cours des dix dernières années, ont toujours laissé entendre que les opérations de la Banque doivent porter sur une proportion suffisante des dépôts pour lui permettre d'atteindre ses objectifs de stabilisation de l'économie. D'autres dispositions du Livre blanc visent à décourager toute tentative de la part des institutions non bancaires d'accroître la part

[Text]

system are not necessary in the foreseeable future for the purpose of ensuring the Bank of Canada's monetary control.

So the white paper attempts to justify the provision for reserves in relation to this payments association by adding that it helps in the question of maintaining monetary control. Now I understand that has been challenged in many areas. But in this you have the provincial ministers of finance saying that in their view it is not necessary at this time. Ant to some extent, in any event, a statement by these people would appear to be persuasive.

**Senator Cook:** Could we have a copy of that?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Macnaughton:** Did the federal Minister of Finance also agree to that?

**The Chairman:** I don't know.

**Senator Macnaughton:** Was he at the conference?

**The Chairman:** Well, this was addressed to him. It says: "To the Honourable Donald Macdonald, Federal Minister of Finance".

**Senator Cook:** I think it would be better to make that part of the record.

**Senator Desruisseaux:** It would serve a purpose to have that known more fully by all.

**The Chairman:** I am very hesitant about making things part of the record. If they are quoted, yes, put them right into the transcript, but when we were studying the new Income Tax Act some years ago we were very free with our statements about briefs. We said, when somebody or some organization presented a brief, "Put that in the record." Well, we did that and our committee, and therefore the Senate, had to pay very substantial sums of money subsequently for printing all these briefs as part of the record. Actually, the briefs are available quite apart from having them put more conveniently in one place, and I must say that our bill for the committee's work on income tax ran to quite a substantial amount and we had to justify it. We were asked. "Well, why did you include the briefs?" So I said that we would make a rule: If you quote something, yes; otherwise you file the brief as part of your record, but you do not print it.

We will therefore distribute a copy of this statement to all members of the committee, but we will not include it as part of the record.

**Senator Desruisseaux:** It will serve the same purpose, in any event.

**Le sénateur Beaubien:** Supposons, monsieur Rouleau, que la banque centrale paierait un montant d'intérêt raisonnable sur les dépôts, est-ce que ça ne réglerait pas notre affaire? Si vous regardez les chiffres, la banque centrale fait de l'argent, comme je ne sais pas quoi, 583 millions l'année dernière, et cela net, après toutes ses dépenses; alors cela a créé un intérêt

[Traduction]

du marché des dépôts qu'elles occupent. Ainsi, on ne voit pas la nécessité de changer éventuellement le système pour assurer à la Banque du Canada le contrôle monétaire.

Ainsi le Livre blanc tente de justifier sa position quant aux réserves servant à cette association de paiements en disant que cette disposition aide à maintenir le contrôle monétaire. Je crois que cette opinion a été très contestée. D'ailleurs, dans leur mémoire, les ministres des Finances affirment que, selon eux, cela n'est pas nécessaire pour le moment. De toute façon, une déclaration de ces personnes nous semble, jusqu'à un certain point, convaincante.

**Le sénateur Cook:** Pourrions-nous avoir un exemplaire de ce mémoire.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Est-ce que le ministre fédéral des Finances est également d'accord avec ça?

**Le président:** Je ne sais pas.

**Le sénateur Macnaughton:** Était-il présent à la conférence?

**Le président:** Je le crois, puisque ce mémoire était adressé à «L'honorable Donald Macdonald, ministre fédéral des Finances».

**Le sénateur Cook:** Je pense qu'il faudrait l'inscrire au compte-rendu.

**Le sénateur Desruisseaux:** Ainsi, ce serait un moyen de faire connaître publiquement la chose.

**Le président:** J'hésite à inclure ce genre de choses au compte-rendu. Si c'est une citation directe du texte, je suis d'accord pour l'inscrire. A propos, il y a quelques années, lorsque nous étudions la nouvelle Loi de l'impôt sur le revenu, nous citions à tort et à travers les mémoires. Lorsque des personnes ou organismes qui présentaient des mémoires, nous les faisons inscrire au compte-rendu. C'est ce que nous avons fait. Mais, à la fin, votre Comité, et par ricochet le Sénat, a dû dépenser beaucoup d'argent pour imprimer tous ces mémoires. En fait, les mémoires sont disponibles même s'ils ne sont pas tout regroupés au même endroit. Je dois vous avouer que les travaux du Comité sur la Loi de l'impôt sur le revenu ont coûté très cher et que nous avons dû justifier la note. On nous a demandé pourquoi nous avions annexé les mémoires. J'ai alors décidé que la règle serait d'imprimer seulement les mémoires d'où on tire des citations, les autres mémoires seraient versés au dossier et ne seraient pas imprimés.

Nous allons donc distribuer une copie de cette déclaration à tous les membres du Comité, mais nous ne l'annexons pas au compte-rendu.

**Le sénateur Desruisseaux:** De toute façon, cela revient au même.

**Senator Beaubien:** Mister Rouleau, let us assume that Central Bank paid reasonable interests on the deposits; would it help? According to the datas, it is doing quite well; I see 583 millions for last year, net and all expenses paid, which provides for interests on the deposits. Last year, deposit were three billions, let's assume an unrealistic rate of 10 per cent, it would



[Text]

sur les dépôts. L'année dernière, les dépôts étaient de trois milliards, même à 10 p. 100, je ne dirais pas ça, mais, supposons qu'ils paieraient le 10 p. 100 ça laisserait un beau profit à la banque centrale, malgré tout. Alors, est-ce que cela ne réglerait pas toutes nos différences?

**M. Rouleau:** Je ne sais pas. Quand on parle de réserves, le coefficient de réserves, ce n'est pas ça que l'on veut dire. Ce n'est pas une question de perdre de l'intérêt ou de gagner des intérêts. Ce n'est pas ça que nous voulons. C'est que les banques à charte au Canada, à ce que je sache, ont toujours refusé d'être sous deux juridictions. Quand est arrivée la Régie d'assurance des baux du Québec, à toutes fins pratiques, il fonctionne, à travers la Régie d'assurance, des baux du fédéral; quand est arrivée la Loi de la protection du consommateur, elles n'acceptent pas de fonctionner avec cette loi. Je ne dis pas qu'elles ne respectent pas certaines exigences qui relèvent du Code civil, mais elles fonctionnent par la Loi du consommateur du fédéral. Puis, moi, je comprends très bien les banques à charte qui disent: nous autres, on n'est pas pour fonctionner, être à cheval sur deux juridictions. On est exactement dans le même cas. La difficulté peut-être ici, c'est de comprendre, il faut se mettre dans notre bottine à nous autres, qu'on est sous une juridiction provinciale, et que nous autres non plus, on ne veut pas fonctionner sous une autre juridiction. Ce n'est pas une question fédérale. Ce n'est pas une question de politique fédérale ou provinciale, cela ne joue pas dans notre optique. On dit: ce n'est pas de notre faute si on est de juridiction provinciale. Alors, on dit: le gouvernement du Québec, comme les autres gouvernements provinciaux, c'est leur responsabilité d'assurer la solvabilité de nos entreprises, d'exiger des réserves qui sont nécessaires, et ils le font.

Alors, c'est pour ça que je vous dis que le problème n'est pas là. Ce n'est pas à ce niveau-là. De plus, moi, je voudrais dire au sénateur Beaubien, si vous me permettez, et je suis content que vous le disiez, et le sénateur Macnaughton l'a aussi soulevé indirectement, que, quand on est dans le monde financier, on évalue toutes les institutions financières par rapport à l'unité monétaire. C'est cela qui devient frustrant pour nous. Et, lorsque l'on parle,—le sénateur Desruisseaux a été assez longtemps dans les caisses pour comprendre cela,—que, lorsque l'on parle de caisses populaires et de caisses d'épargne ou de crédit, notre jugement est formé presque constamment en fonction de l'aspect financier. C'est vrai, ça. Mais, il y a toutes les dimensions sociales qui sont en arrière de l'opération de la caisse populaire. Il y a le fait que des gens ordinaires s'impliquent eux-mêmes dans l'opération de la caisse. À part de cela, il y a toutes les disparités régionales au Québec. Si je suis au niveau fédéral, et cela peut se présenter aussi bien au niveau provincial, c'est que, si on engendre la législation pour des fins d'efficacité, pour rationaliser, et puis que, à l'autre bout, on produit un impact qui fait que toutes ces petites unités qui sont localisées au niveau des régions finissent par ne plus être rentables, il y a des services qui vont disparaître envers la population. Alors, soit que le gouvernement subventionne, ou bien que le ministère des Postes donne les services, mais, il y a quelqu'un qui doit le faire en quelque part.

[Traduction]

still leave them a very nice profit. My question is, could'nt it solve all our differences?

**Mr. Rouleau:** I am not sure; the notion of reserves, of amount of reserves is quite a different thing; the question is not to loose or to win interest, it is not what we are looking for. As far as I know, in Canada charter banks have always refused to fall under two jurisdictions. I would like to give some other examples of that situation; the Régie d'assurance des baux du Québec (Quebec Lease Insurance Board) which includes Federal Leases; then arrived the Federal Consumer Protection Act which cannot work although it is in accordance with the requirements of the Civil Code. I understand quite well that charter banks find it impossible to operate under two different jurisdictions. We are exactly in the same situation; the most important thing is to understand our problem, to try and see things from our point of view, simply that being under provincial jurisdiction, we do not want another one. It is not that we favour federal or provincial policies, it is not relevant to us; we know that we are not responsible for being under provincial jurisdiction and we think that Quebec government, as any other would be, is accountable for the solvability of our enterprises, for putting requirements on the reserves, and this is what they are doing.

So, once more, the problem is elsewhere, and not at this level. Besides, I will respectfully tell Senator Beaubien—and I am pleased you also talked about it, as well as Senator MacNaughton, although indirectly—I will tell him that in a financial context, institutions are assessed against monetary criteria, and this is why we are so frustrated. Senator Desruisseaux has been involved long enough with the caisses populaires and saving and credit unions to know quite well that, most of the time, their evaluation is based on financial factors. I cannot deny them, but we should also consider the social aspects of the caisses populaires, as ordinary people get involved in their operations, and apart from that, one has to keep in mind all the regional disparities that exist in Quebec. The federal government, and the provincial authorities as well, decide to create legislations in order to get more efficiency and rationality, but their impact is such that, in the long run, all these little units spread at the regional level are not profitable anymore, and people are consequently deprived of important services. Then the government gives grants, unless the department of Post Offices provides for the services, but somebody somewhere must tackle the problem.



[Text]

Au niveau fédéral, quand je regarde le gouvernement du Canada avec son ministère de l'Expansion régionale, je pense qu'il joue là un rôle important pour essayer d'activer l'économie dans ces régions marginales. Il dépense de l'argent. Mais, si, par contre, par de la législation, d'autres statuts, il crée une situation où tantôt ces services-là disparaissent, il va y avoir un problème en quelque part. J'aurais presque envie de dire à l'intérieur des gouvernements, au niveau fédéral, puis au niveau des provinces. Ils devraient se parler entre les ministères pour mesurer les impacts de leur législation, surtout lorsqu'on est au niveau des disparités régionales.

Je m'excuse de dire cela, mais c'est la dimension politique qui est importante.

**The Chairman:** Honourable senators, may I take about two minutes just to develop a point which I think I should call your attention to? You know that under the Bank Act there is provision for two reserves. One is the primary reserve, which is the deposit of cash with no interest return on the money, the design of which is to deal with the protection of the public and give some assurance of liquidity. There is another reserve called the secondary reserve, the design of which I think I can safely say is intended to provide some method for taking care of monetary control, because the reserve there, at the will of the Bank of Canada, may be anywhere in the area between 1 per cent and 12 per cent. Indeed, we saw an instance of that recently when the Bank of Canada announced a drop in the rate from 8½ per cent to 8 per cent on money borrowed by the chartered banks from the Bank of Canada. It was indicated that the purpose of that was to have a stabilizing influence and to assist in monetary control.

Under the white paper it is proposed that the requirements with respect to secondary reserves shall continue to be in the Bank Act and the banks will be subject to the provision of secondary reserves.

I see no suggestion in the white paper of relating secondary reserves to the payments association, and I think the failure to do that may sort of negative the suggestion that the design of secondary reserves is to permit better monetary control.

Another thought which occurs to me is that if, and to the extent that, the trust companies, the credit unions, et cetera, do not become members, in other words clearing members of the payments association, and do not provide by payment to the Bank of Canada for the reserves which the white paper proposes should be put up by those who become members of the payments association, then it may well be that those who do not put up the reserves may not be in a position either to get credit from the Bank of Canada or to borrow money to assist in protecting their position. I do not know whether you have thought about that. Have you? Is my conclusion right that, if you do not take one, you cannot have the other?

**Mr. Morin:** No, we do not agree with your conclusion.

[Traduction]

The government of Canada, with the department of Regional Economic Expansion plays a very important role to try and develop the economy of these secondary regions; they do spend money but if, on the other hand, they adopt legislations and other measures that create a situation such that all these services must disappear, there will certainly be lots of problems. I suggest that there are also internal difficulties at both levels of government, federal and provincial as well, so there should be contacts between the departments to assess the impacts of the different legislations! mostly because of the level of the regional disparities.

Once more, I suggest that, in my opinion, the political factors are the most relevant.

**Le président:** Honorables sénateurs, accordez-moi deux minutes pour développer un point sur lequel j'aimerais attirer votre attention. Vous savez que la loi sur les banques prévoit deux catégories de réserves, des réserves primaires, correspondant aux dépôt en espèces qui ne produisent pas d'intérêts et qui visent à protéger le public et assurer le maintien d'une certaine liquidité; puis des réserves secondaires, dont je puis dire qu'elles visent à assurer certains moyens de contrôles monétaires, puisque si la Banque du Canada le souhaite, elles peuvent s'établir entre 1 et 12 p. cent. Nous avons eu un exemple récemment, lorsque cet organisme a annoncé que le taux d'intérêts sur l'argent que des banques indépendantes lui empruntaient passait de 8½ à 8 p. cent. Selon la Banque du Canada, cette mesure devait contribuer à la stabilisation en assurant un contrôle monétaire.

Le livre blanc propose que les conditions relatives aux réserves secondaires soient encore prescrites dans la loi sur les banques et que les institutions bancaires soient encore assujetties au maintien de réserves secondaires.

Je ne vois rien dans le livre blanc prévoyant l'établissement d'un rapport entre les réserves secondaires et l'Association canadienne des paiements, et je crois que si nous ne le faisons pas, nous risquons, en quelque sorte, d'aller à l'encontre de l'idée première de la création des réserves secondaires, à savoir, un meilleur contrôle monétaire.

Il me semble, en outre, que si, et dans la mesure où les sociétés de fiducie, et les caisses d'économie, etc., ne deviennent pas membres, c'est-à-dire, qu'elles ne participent pas au système de compensation au sein de l'Association des paiements, et qu'elles n'accumulent pas, par des dépôts auprès de la Banque du Canada, les réserves que prévoit le livre blanc comme condition d'affiliation à l'Association de paiements, il s'ensuivra donc que ceux qui ne fournissent pas de réserves ne pourront pas non plus obtenir de crédit de la Banque du Canada, ni emprunter de l'argent afin de consolider leur situation. Je ne sais pas si vous avez pensé à cela. L'avez-vous fati? Ai-je raison de conclure que si vous ne respectez pas les obligations du système, vous ne pouvez pas non plus en retirer les avantages?

**M. Morin:** Non. Nous ne sommes pas d'accord avec votre conclusion.

[Text]

Non, écoutez, nous avons l'audace de vous parler de notre désir de devenir membre de l'association canadienne de paiements, sans maintenir de dépôts à la Banque du Canada, sans maintenir de réserves à la Banque du Canada, mais tout en pouvant bénéficier d'un pouvoir d'emprunt auprès de la Banque du Canada. J'ai presque envie de vous dire que nous avons l'audace de faire cela. Mais, nous sommes d'autant moins gênés de faire une telle demande que les problèmes de compensation que l'on rencontre, monsieur le président, viennent souvent du gouvernement fédéral.

Écoutez, soyez bien conscients que le gouvernement fédéral ne maintient aucun dépôt dans les caisses populaires, alors qu'il maintient de 1 à \$20 milliards dans les banques à charte. En 1975, le minimum a été, pour le gouvernement fédéral, de 1.3 milliards, et cela a été jusqu'à 4.7 milliards de dollars. C'est quand même un avantage intéressant que les banques ont. Mais, il y a un avantage indirect qui découle de ces dépôts du gouvernement fédéral. Lorsque le gouvernement fédéral fait des transactions importantes sur le marché financier, je pense, par exemple, à une émission d'épargne du Canada, qui amène des milliards de dollars dans les poches du gouvernement fédéral, ces ventes d'obligations sont des drains directs sur la liquidité des caisses populaires. Si les membres des caisses populaires achètent pour 100 millions d'obligations d'épargne du gouvernement fédéral, c'est \$100 millions qui partent de nos actifs, de notre encaisse directement—montant qui est envoyé au gouvernement fédéral qui le redépense dans les banques à charte. Chez-nous, cela crée des remous importants, et nos problèmes de liquidité sont grandement dûs, précisément à l'action du gouvernement fédéral. Les banques à charte n'ont pas ce problème-là, parce que, si les clients des banques à charte achètent pour un milliard d'obligations d'épargne...

**The Chairman:** I would say that that applies to the bank as well.

**M. Morin:** No, non, monsieur le président, regardez les statistiques en arrière, et vous allez réaliser que les banques à charte ont vendu pour 1½ milliards d'obligations d'épargne, et le passif-épargne personnel dans les banques à charte a baissé de 1½ milliards dans un mois. L'actif n'a pas baissé pour autant, parce que le passif-dépôt du gouvernement fédéral a augmenté par deux milliards dans le même mois. Il n'y a pas de drain sur la liquidité, il y a simplement un changement d'écriture dans les actifs des banques. De plus, c'est au cours de l'année que le fédéral va utiliser ces milliards qu'il a déposés dans les banques à charte.

Alors, plus il y a de ces opérations, et dû au fait que le gouvernement fédéral ne dépose pas chez-nous, nous avons des problèmes de compensation. Quand je regarde la Loi de la Banque du Canada, et c'est dans la Loi de la Banque du Canada, la Banque du Canada est prête à faire les prêts ou aider à solutionner les problèmes de compensation qui pourraient être reliés à des fluctuations imprévisibles de la compensation. Quand le gouvernement fédéral émet des obligations d'épargne à haut taux d'intérêt, moi je dis que, pour les caisses populaires, les fluctuations qui étaient là étaient imprévisibles.

[Traduction]

No, listen. Say we have the audacity of telling you that we wish to become members of the Canadian Payments Association without keeping deposits in the Bank of Canada, without maintaining reserves in the Bank of Canada, and at the same time have the right to borrow with the Bank of Canada. I am almost tempted to tell you that we do have the audacity of doing just that. And, we are even less reluctant to make this demand because of the fact that the clearing problems we experience, Mr. Chairman, are often created by the federal government.

Listen, let me impress upon you that the federal government does not maintain any deposits whatsoever in the caisses populaires but that it does keep between one and 20 billion dollars in the chartered banks. In 1975, the federal government's minimum deposit amounted to 1.3 billion dollars, and it sometimes reached 4.7 billion dollars. You must admit that the banks do enjoy an interesting advantage because of that. The government deposits also provide an indirect advantage. When the federal government negotiates important transactions on the financial markets—take for instance, a Canada Savings Bonds issue which brings billions of dollars into the federal government's coffers. These sales of savings bonds are out and out drains of the caisses populaires' liquid assets. If the members of the caisses populaires buy 100 million dollars worth of savings bonds from the federal government, that means 100 million dollars taken from our assets, straight from our cash balance, and this amount is sent to the federal government who in turn deposits it with the chartered banks. In Quebec, this procedure stirs up a considerable back-wash and our difficulty in keeping liquid assets is largely due, precisely, to the government's action. The chartered banks do not have this problem because the clients of these banks buy billion's of dollars worth of savings bonds...

**Le président:** Je crois que cela est aussi vrai pour les banques.

**Mr. Morin:** No, Mr. Chairman. If you look back at statistics, you will see that the chartered banks have sold for one and a half billion dollars worth of savings bonds and that the liabilities—personal savings of the chartered banks have fallen by one and a half billion dollars just this month. Yet, the assets have not decreased as a consequence of this because the federal government's liabilities-deposits have increased by two billion dollars during that same month. There is no actual decrease of liquid assets but only a change of entry in the banks' assets. Furthermore, the federal government will use the billions of dollars he has deposited in the chartered banks within that same year.

It then follows that the more there are of these transactions, and more so because the federal government does not make any deposits with us, the more we have clearing problems. When I study the Canada Bank Act, it does say that the Bank of Canada is willing to float loans and help solve the clearing problems which might be ascribed to the unforeseeable fluctuations of clearing transactions. When the federal government issues savings bonds at a high interest rate, I tell myself, in consideration of the caisses populaires, that the ensuing fluctuations were unforeseeable. We have no intention of leaning on



## [Text]

Nous n'avons pas l'intention de nous reposer sur la Banque du Canada pour tenir compte des fluctuations normales de la compensation quotidienne. Mais, quand le gouvernement fédéral déclenchera une vaste opération monétaire, qui créera chez-nous des fluctuations très importantes dans la compensation—écoutez, au mois de mai 1973, je peux vous dire que nous avons eu un drain net de liquidité de 150 millions, dans l'espace de quelques jours. Nous avons passé à travers. Mais si on parle de quelque chose de fonctionnel comme l'Association canadienne de paiements, et si on pense à la Banque du Canada qui veut jouer un rôle pour aider les institutions financières à faire face aux fluctuations imprévisibles, je dis que c'est tout à fait normal que les caisses populaires, même si elles sont de juridiction provinciale, puissent emprunter de la Banque du Canada. D'autant plus normal, et nous ne rêvons pas en couleur, que la Banque du Canada ne fait pas de prêts sur la garantie, ne prêtera pas des millions de dollars sur la signature d'un individu. La Banque du Canada fait des prêts qui sont garantis par des obligations. Nous avons des centaines de millions de dollars d'obligations du gouvernement fédéral, que nous pourrions très bien déposer en garde à la Banque du Canada, et, le jour même où nous avons besoin d'un prêt de \$50 millions, nous pourrions exactement faire comme les banques à charte en disant: prenez 50 millions, \$55 millions, si vous voulez, d'obligations, et puis considérez-les comme garantie d'un prêt de quelques jours de \$50 millions pour nous permettre de passer à travers la vague que vous avez vous autres même causée. Cela nous paraît tout à fait logique. Écoutez, vous avez des courtiers qui peuvent emprunter des millions de dollars—des individus qui peuvent emprunter des millions de dollars de la Banque du Canada. C'est prévu dans la Loi de la Banque du Canada. Il ne faudrait quand même pas qu'une institution comme les caisses d'épargne et de crédit, propriétés de millions d'individus, de citoyens canadiens, ne puissent jamais emprunter de cette chère banque. C'est quand même la banque, ce n'est pas la banque des banques à charte, que je sache, c'est la Banque du Canada.

**The Chairman:** Honourable senators, it appears to me that we have just about completed the study of the position of the caisses populaires and their brief. If there is anything more that the witnesses feel they should add—such as regarding an injunction given by a minister in certain circumstances—now is the time to declare yourself. If you feel that you have covered the subject adequately, we shall adjourn until this afternoon.

I thank you very much, particularly you, Mr. Morin, for your patience. There are times when you like to strike while the iron is hot, therefore you interject right on the particular point. Ordinarily that might disturb some people, but very quickly I recognized that you were not going to be disturbed by interjections, that they do not disturb your train of thought.

If there is anything more, fine, but I think we have gone through this subject pretty completely. It certainly appears that we understand the problem and have your views.

## [Traduction]

the Bank of Canada for all the normal fluctuations of the everyday clearing business. However, when the federal government launches an important monetary operation responsible for considerable fluctuations in our province's clearing operations . . . Listen, here is an example: in May 1973, I can tell you that we had a net drain of liquid assets totalling 150 million dollars within a few days. We overcame that crisis. But when we speak of a functional institution such as the Canadian Payments Association, and if we consider that the Bank of Canada wants to play a role in helping the financial institutions to stand up against unpredictable fluctuations, I maintain that it is altogether normal that the caisses populaires, even if they do fall under provincial jurisdiction, be authorized to borrow from the Bank of Canada. More so, and we are not indulging in pie-in-the-sky dreams, because the Bank of Canada does not float loans against security and will not lend millions of dollars to an individual against a mere signature. The Bank of Canada's loans are guaranteed by bonds. We hold millions of dollars worth of federal government bonds which we could very well deposit with the Bank of Canada and, on the very day when we need a 50 million dollar loan, we could proceed exactly like the chartered banks and say: "Take 50 or 55 million dollars, if you wish, in bonds and consider them as security for a few days' loan of 50 million dollars; this, would allow us to ride the wave you have yourselves created.

**Le président:** Messieurs les sénateurs, il me semble que nous avons presque terminé l'étude relative à la position des caisses populaires et l'exposé qui les concerne. Si les témoins estiment qu'ils doivent ajouter quelque chose—comme une injonction donnée par un ministre en certaines circonstances—c'est maintenant le moment de le faire. Si vous êtes d'avis que nous avons couvert le sujet de façon convenable, nous allons ajourner jusqu'à cet après-midi.

Je vous remercie beaucoup, plus particulièrement vous, Monsieur Morin, de votre patience. Il y a des moments où l'on aime battre le fer quand il est chaud. En conséquence, vous avez formulé vos remarques au moment opportun. D'ordinaire cela peut déranger certaines personnes mais je me suis très rapidement rendu compte que cela ne serait pas le cas pour vous et que les remarques ne viendraient pas troubler le cours de vos pensées.

S'il y a quelque chose à ajouter, je suis d'accord, mais je pense que nous avons examiné cette affaire de façon passablement approfondie. Il est manifeste que nous comprenons le problème et que nous avons des points de vue.



[Text]

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I am not sure that I understand page 36, the first paragraph, but we need not go into that at the moment. It is the French version.

**The Chairman:** If there is no further submission to be made, we shall adjourn and sit at 2.15 p.m. We have to sit while the Senate is sitting this afternoon. We shall hear from the credit unions. I know that we shall have a good presentation. Their brief is more confined in its subject matter. We want to know all we can about the subject.

**Senator Desruisseaux:** I have one word, Mr. Chairman, for clarification purposes. There were a number of references made to your liquidity, Mr. Morin. I know you have rules about the liquidity of the different caisses that you have. May I ask what is your liquidity?

**M. Morin:** Notre liquidité, suivant notre définition, qui ne coïnciderait pas avec celle des banques à chartre, nous avons quelque chose, actuellement, comme 35 p. 100 de notre passif-dépôt qui n'est pas retourné en prêts, si vous voulez. Alors, ce passif-dépôt, il est en dépôt—ces liquidités, devrais-je dire, sont en dépôt dans les banques à charte, ou dans des obligations du gouvernement fédéral, mais surtout du gouvernement provincial, des municipalités, et des commissions scolaires du Québec. Notre objectif là-dessus, c'est de baisser ce coefficient de liquidité pour le ramener à 20, mais de nous assurer que, en même temps, les titres que nous détenons seront davantage liquides. D'accord. Mais, . . .

**Le sénateur Desruisseaux:** Oui.

**M. Morin:** Mais, il n'y a aucun problème, je pense, nous pourrions détailler ceci, mais notre liquidité est comparable à celle des banques à charte; même si on prenait leur définition précise, nos liquidités sont très comparables.

**Le sénateur Desruisseaux:** Si je vous invite, monsieur Morin, à donner ces statistiques-là, c'est surtout pour faire une comparaison avec les banques, actuellement. Quelle est cette comparaison, si vous l'avez?

**The Chairman:** Is there any difficulty in giving us a statement?

**Mr. Morin:** A special statement?

**The Chairman:** No, just a statement; just one figure, a percentage.

**M. Morin:** En réponse au sénateur Desruisseaux, c'est plus compliqué que cela, pour comparer; il faut tenir compte de chaque catégorie de titre. Mais, ce que je peux vous dire en sommaire, c'est que notre liquidité actuellement est supérieure

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je ne suis pas certain de comprendre le premier paragraphe de la page 36, mais je ne pense pas qu'il soit nécessaire de l'examiner en ce moment. Il s'agit de la version française.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autre mémoire à présenter, nous allons ajourner et reprendrons la séance à 14 h 15. Nous avons le temps de siéger pendant que le Sénat fait de même cet après-midi. Nous entendrons parler des caisses d'épargne et de crédit. Je sais que nous aurons un bon exposé. Le sujet du mémoire est plus limité. Nous voulons connaître tout ce que nous pouvons dans ce domaine.

**Le sénateur Desruisseaux:** Je désirerais formuler une brève remarque, monsieur le président, aux fins de mise au point. Il a été fait un certain nombre d'allusions à vos liquidités, monsieur Morin. Je sais que vous avez un certain nombre de règlements quant aux liquidités de vos différentes caisses. Puis-je demander quelles sont les vôtres?

**Mr. Morin:** Our liquidity, according to our definition, would not coincide with the one given by the chartered banks. At the present time, we have something like 35% of our deposit liabilities which is not returned in loans, if you like. Therefore, this deposit liabilities is in deposit—these liquidities I should say are in deposit in the chartered banks or in bonds of the federal government but, above all, in bonds of the provincial government, municipalities and school Boards of Quebec. Our objective is to lower this coefficient of liquidity to bring it down to 20. But at the same time we want to be sure that the bond certificates we have in our possession will be more easily cashable. We agree but . . .

**Senator Desruisseaux:** Yes.

**Mr. Morin:** But I think there is no problem, we can detail this but our liquidity can be compared to the liquidity of the chartered banks, even if we consider their exact definition, our liquidities are very similar.

**Senator Desruisseaux:** If it invite you, Mr. Morin, to give these statistics, it is particularly to make a comparison with the banks at the present time. What is that comparison if you have it? As far as we are concerned, that is quite normal. Listen, you have brokers individuals, who can borrow millions of dollars from the Bank of Canada. The Canada Bank Act itself provides for as much. But who ever heard of giving an institution such as the savings and credit unions, owned by millions of individuals, by Canadian citizens, the same right to borrow from that beloved bank. To the best of my knowledge, that bank does not only serve the chartered banks. It is the Bank of Canada.

**Le président:** Y a-t-il des difficultés à nous en donner un aperçu?

**M. Morin:** Un exposé spécial?

**Le président:** Non, simplement un aperçu, un chiffre, un pourcentage.

**Mr. Morin:** In reply to Senator Desruisseaux, I must say it is more difficult than that to make a comparison. It is necessary to take into account each category of instruments. But what I can say in brief is that our liquidity is now superior to

*[Text]*

à celle des banques. Cependant, elle est surtout investie dans des titres québécois qui ne sont pas des titres de grands marchés comme ceux que les banques utilisent. Vous avez la formule des caisses populaires qui sont des coopératives, qui sont des coopératives d'épargne privées, implantées dans des petites localités. Elles sont préoccupées de laisser travailler l'argent sur place. Mais nous avons beaucoup d'obligations des municipalités et des commissions scolaires, qui n'intéressent pas beaucoup le système bancaire canadien. Si vous voulez qu'on fasse des comparaisons sur la liquidité—nous en avons faites. Nous avons des documents là-dessus, que nous pourrions vous faire parvenir, si cela vous intéresse. Mais, en gros, vous pouvez retenir qu'il n'y a pas de problème de ce côté-là, les titres détenus sont différents; nous sommes moins intéressés aux titres du grand marché, comme les banques à charte, qui, elles, achètent surtout dans des obligations du fédéral, alors que nous, nous allons investir surtout dans les obligations de notre province, et des municipalités du Québec.

**The Chairman:** Well, honourable senators, and gentlemen, the meeting is ended. Thank you very much. We will adjourn now until 2.15 p.m.

**Senator Beaubien:** Are we going to be in this room?

**The Chairman:** Yes, we will be here this afternoon.  
The committee adjourned.

The committee resumed at 2.40 p.m.

**The Chairman:** This afternoon we have with us the representatives of the National Association of Canadian Credit Unions. Mr. Peter Podovnikoff, who is the President, is going to make a short statement. Mr. Norman A. Bromberger, the General Manager of the Saskatchewan Credit Union Central, is also here. Mr. George S. May, General Manager of the B.C. Central Credit Union, and Mr. E. R. Grad, Director of Finance, National Association of Canadian Credit Unions, are also with us. Mr. Podovnikoff?

**Mr. Peter Podovnikoff, President, National Association of Canadian Credit Unions:** Thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, we are very pleased to have this opportunity to present our views on a legislative proposal that has very significant potential implications for the Canadian credit union system.

The gentlemen who have just been introduced represent the committee that the national association formed to represent our views and those of all of the affiliated credit unions that our association represents in the 10 provinces of Canada.

Before asking Mr. Bromberger to proceed with his presentation, I would like to take a moment to situate the credit union movement in the national financial system. As members of the committee are undoubtedly aware, our association represents approximately four million Canadians who are members of approximately 2,500 local credit unions that have, in turn, voluntarily sought membership in provincial central credit

*[Traduction]*

the liquidity of the banks. Nevertheless, this liquidity is particularly invested in instruments of Quebec which are not as widespread on the market as those used by the banks. You have the formula of the caisses populaires which are cooperatives of private savings, established in small communities. Their main concern is to let money work there. But we have a great number of bonds from the municipalities and the school boards which are not of great interest for the canadian banking system. If you want that we make comparisons on liquidity, we have made some. We have records on this subject that we could send you if you are interested. But, on the whole you can remember that there is no problem on this matter. The instruments held are different; we are less interested in bonds of the market at large than the chartered banks which buy particularly federal bonds; we, instead, are going to invest mostly in bonds of our province and our municipalities of Quebec.

**Le président:** Eh bien, honorables sénateurs, messieurs, la réunion est terminée. Je vous remercie infiniment. Nous allons maintenant ajourner jusqu'à 14 h 15.

**Le sénateur Beaubien:** Allons-nous nous réunir dans cette salle?

**Le président:** Oui. Nous serons ici cet après-midi.  
Le Comité s'ajourne.

Le Comité reprend la séance à 14 h 40.

**Le président:** Nous avons avec nous cet après-midi des représentants de l'Association nationale des caisses d'économies canadiennes. M. Peter Podovnikoff, qui en est le président, va faire une brève déclaration. M. Norman A. Bromberger, directeur général de la Saskatchewan Credit Union Central se trouve également ici. Nous avons également avec nous M. George S. May, directeur général de la B.C. Central Credit Union et M. E. R. Grad, directeur financier de l'Association nationale des caisses d'économies canadiennes. M. Podovnikoff, si vous voulez prendre la parole?

**M. Peter Podovnikoff, président de l'Association nationale des caisses d'économies canadiennes:** Je vous remercie M. le président.

Messieurs les sénateurs, nous sommes très heureux d'avoir l'occasion de présenter nos points de vue sur un projet de loi dont les implications éventuelles peuvent être très importantes pour le système canadien des caisses d'épargne et de crédit.

Les messieurs que nous venons de présenter représentent le Comité de l'Association nationale a créé pour représenter nos points de vue et ceux de tous les organismes affiliés que notre association représente dans les dix provinces du Canada.

Avant de demander à M. Bromberger de présenter son exposé, j'aimerais prendre un moment pour situer le mouvement des caisses d'économie dans le système financier national. Les membres du comité le savent sans aucun doute, notre association représente environ 4 millions de Canadiens qui sont membres d'environ 2,500 caisses d'économie locales. Ces dernières ont volontairement demandé à être intégrées à des



[Text]

union organizations and who, in turn, speak nationally through NACCU. The total assets of the Canadian credit union system, including caisses populaires, is somewhere in the area of \$14 billion to \$15 billion. Of this amount, over one-half is represented by NACCU affiliated credit unions.

However, with all due allowance for our pride in the recent performance of credit unions, I think it is only fair to point out that, by comparison with the chartered banking system, credit unions are still relatively small institutions. In its recent report, the Economic Council of Canada has indicated that between 1963 and 1974 the percentage of total consumer credit held by credit unions and caisses populaires rose from 11.1 to 13.9 per cent, while that of the chartered banks increased from 26 per cent to 52.1 per cent. I mention this only to remind members of the relative position of the various components of our financial system.

With your permission, Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Bromberger to lead in the presentation of the main points in our brief. I am sure that he will have no objection if members wish at any time to interrupt him with any questions that you might have. Thank you.

**Mr. Norman A. Bromberger, General Manager, Saskatchewan Credit Union Central:** Mr. Chairman, with your permission, what I would like to do is begin the formal presentation and periodically call upon my colleagues to make some comments in addition to what I will say, and if there are any questions we will be happy to stop and answer them.

A bit of background. Credit unions are formed and regulated under provincial legislation. Over the years, credit unions have formed various types of provincial central organizations also under provincial legislation. With the amendments to the Co-operative Credit Associations Act of Canada in 1973, most of the provincial centrals are now certified under this legislation and they have become members of the Canadian Co-operative Credit Society. It is the national financial central of the provincial credit union centrals and certain co-operatives.

Now specifically our view on the white paper. We agree in principle with the basic intent and direction of the "White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation, August, 1976", specifically as it relates to the section dealing with the Canadian payment association. We do have concerns and differences about the proposals and we will be talking about those concerns in relation to the existing clearing system.

A bit of history on the way unions became involved in chequing services and by the provisions of the Canadian Bills of Exchange Act we use the term negotiable orders. I will use the term chequing from now on, but legally our cheques are called negotiable orders. We started this service for very practical reasons. Let me give you an example for the western provinces during the very difficult economic conditions of the 1930s, banks for very sound business reasons, closed out certain of their branches. Credit unions were formed in some of these communities to offer financial services, including the

[Traduction]

organismes de caisses d'économie centrales au niveau provincial, qui ont un porte-parole national: l'ANCEC. L'actif total du système canadien des caisses d'économie, y compris les caisses populaires, est d'environ 14 ou 15 milliards de dollars. Les caisses d'économie affiliées à l'ANCEC représentent à elles seules plus de la moitié de ce montant.

Toutefois, bien que nous ayons raisons d'être fiers du récent rendement des caisses d'économie, je crois qu'il n'est que juste de souligner que, comparativement aux banques à charte, les caisses d'économie sont encore des institutions relativement petites. Dans son récent rapport, le Conseil économique du Canada indiquait qu'entre 1963 et 1974, le pourcentage du crédit total à la consommation détenu par les caisses d'économie et les caisses populaires était passé de 11.1% à 13.9%, et celui des banques à charte, 26% à 52%. Je ne mentionne ce fait que pour rappeler aux membres du Comité la position relative des divers éléments de notre système financier.

Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais demander à M. Bromberger de commencer à exposer les principaux points de notre mémoire. Je suis sûr qu'il ne verra aucune objection à ce que les membres l'interrompent pour lui poser des questions. Merci.

**M. Norman A. Bromberger, directeur général, Saskatchewan Credit Union Central:** Monsieur le président, avec votre permission, je vais commencer mon exposé, mais j'aimerais à l'occasion demander à mes collègues d'ajouter certains commentaires et, s'il y a des questions, nous serons heureux d'y répondre.

Commençons par un bref historique. Les caisses d'économie sont constituées et réglementées en vertu d'une loi provinciale. Au fil des ans, elles ont formé divers types d'organismes centraux au niveau provincial, également régis par une loi provinciale. Avec les amendements apportés à la Loi sur les associations coopératives de crédit en 1973, la plupart des centrales provinciales sont maintenant attirées en vertu de cette loi. C'est la centrale financière nationale de toutes les centrales provinciales des caisses d'économie, et de certaines coopératives.

Par ailleurs, nous sommes d'accord en principe avec l'intention et l'orientation fondamentales du «Livres blanc sur la révision de la législation bancaire canadienne, août 1976», et surtout avec la section qui traite de l'Association canadienne des paiements. Certaines propositions nous inquiètent; nous en contestons d'autres, mais nous parlerons de ces préoccupations lorsque nous traitons du système actuel de compensation.

Voyons maintenant brièvement comment les caisses d'économie en sont arrivées au service de compte-chèques. Elles ont commencé par offrir ces services, dont la Loi sur les lettres de change parle en termes de titres négociables. J'utiliserai à partir de maintenant le terme compte-chèques mais, légalement, nos chèques sont des titres négociables. Nous avons mis ce service sur pied pour des raisons très pratiques. Permettez-moi de vous en donner un exemple puisé dans les provinces de l'Ouest. Au cours de la crise économique des années trente, les banques, pour de très bonnes raisons commerciales, ont fermé certaines de leurs succursales. Les caisses d'économie avaient



[Text]

provision of a payment system or chequing service. Initially, these were localized services. Eventually, these chequing services grew to the point where it was necessary for credit unions to obtain access to the clearing system. This latter service, until the present time, has been negotiated through the chartered banks.

Credit unions, through their central organizations in each province, in the past three to four years have obtained access to the clearing system through an agent bank. They have complied with the standards and procedures set up by the Canadian Bankers Association for the clearing system. We acknowledge that it is a good system, but there are certain anomalies in that system. As one example, by our calculations regarding credit unions in the Province of Saskatchewan, the provincial central handles about 40 per cent of the clearing in that province. There are lesser proportions in other western provinces, but they are still substantial. Despite the volume of clearing handled by the credit unions, they must relate to the clearing system as customers of the chartered banks.

I would like Mr. Grad to make some other comments relating to this percentage in other provinces.

**Mr. E. R. Grad, Director of Finance, National Association of Canadian Credit Unions:** Mr. Chairman, if I might quote from the publication by the Economic Council of Canada in the fall of 1976, at page 103 there is this quotation:

At present, an anomalous situation exists, where some institutions outside the interbank clearing system generate larger volumes of transactions at regional clearing centres than many participating banks. The B.C. Credit Union Central, for example, has an annual volume of ten million items—one-fifth the volume of the Vancouver Clearing Centre, and a greater volume than that of all but two of the banks participating at the centre. The Central's incoming clearings are valued at approximately \$3.7 billion per year—7 per cent of the total annual value at the Vancouver centre and more than that of all but three banks.

Further to that, Mr. Chairman, at least on some other statistical analysis which we have done, the approximate proportion of clearings handled in other provinces of the five most western provinces, starting with Ontario, in Ontario we handle approximately 4 per cent of total clearings; in Manitoba between 20 and 22 per cent; in Alberta between 18 and 20 per cent.

**Mr. Bromberger:** To put this situation more into context, there are still communities in the western provinces, and we are using this as an example, not served by any other financial intermediary. There are some 40 communities in the four western provinces that have service from a credit union and from no other financial intermediary. The lack of financial

[Traduction]

été conçues dans certaines de ces collectivités pour offrir des services financiers, dont un système de paiement ou un service de compte-chèques. Initialement, il s'agissait de services localisés. Par la suite, ces services compte-de-chèques ont pris une telle expansion qu'il a été nécessaire que les caisses d'économie aient accès au système de compensation. Ce dernier service, jusqu'à l'heure actuelle, a été négocié par l'entremise des banques à charte.

Les caisses d'économie, par l'entremise de leur organisme provincial central, ont au cours des trois ou quatre dernières années, obtenu accès au système de compensation par l'entremise d'une banque médiatrice. Elles se sont conformées aux normes et procédures établies par l'Association des banquiers canadiens pour le système de compensation. Nous reconnaissons qu'il s'agit d'un bon système, non exempt toutefois de certaines anomalies. Par exemple, selon les calculs effectués sur les caisses d'économie de la Saskatchewan, la centrale provinciale assure environ 40% de la compensation dans cette province. Les proportions sont moindres dans d'autres provinces de l'Ouest, mais elles sont tout de même importantes. Malgré le volume de compensation assumée par les caisses d'économie, ces dernières ne doivent pas perdre de vue qu'elles n'ont droit à ce système de compensation qu'en qualité de clients des banques à charte.

J'aimerais que M. Grad nous apporte certaines précisions au sujet de ce pourcentage dans d'autres provinces.

**M. E. R. Grad, directeur des finances, association nationale des caisses d'économie canadiennes:** Monsieur le président, permettez-moi de citer un extrait d'une publication du Conseil économique du Canada, parue à l'automne de 1976, page 103:

«A l'heure actuelle, il existe une situation anormale: certaines institutions à l'extérieur du système de compensation inter-bancaire produisent de plus gros volumes de transactions dans les centres de compensation régionaux que de nombreuses banques participantes. La centrale des caisses d'économie de la Colombie-Britannique, par exemple, a un volume annuel de 10 millions d'articles—soit 1/5 du volume du centre de compensation de Vancouver, et un plus gros volume que celui de toutes les banques inscrites au centre, à l'exception de deux. Les transactions de compensation de la centrale sont évaluées à environ \$3.7 milliards par année—soit 7% de la valeur annuelle totale du centre de Vancouver et une valeur supérieure à celle de toutes les banques, à l'exception de trois.»

En plus, monsieur le président, d'après d'autres analyses statistiques que nous avons faites, la proportion approximative de la compensation effectuée dans les cinq provinces les plus à l'ouest, en partant de l'Ontario serait la suivante. En Ontario, nous effectuons environ 4% de toute la compensation; au Manitoba, entre 20% et 22%; en Alberta, entre 18% et 20%.

**M. Bromberger:** Pour mieux comprendre cette situation, il faut savoir qu'il existe encore des collectivités dans les provinces de l'Ouest, et nous nous en servons comme exemple, qui ne sont pas desservies par un autre intermédiaire financier. Il y a quelque 40 collectivités dans les quatre provinces de l'Ouest qui sont desservies par une caisse d'économie et par aucun

*[Text]*

services in such communities is obviously a very practical reason for the formation of credit unions and for the provision of chequing services to the people of those communities.

The proposals in the white paper to establish legislation setting up the Canadian payments association is, therefore, of considerable concern to the credit unions. Given our previous comments about chequing services in credit unions, we feel very strongly that credit unions, through their centrals and the Canadian Co-operative Credit Society, should have direct access to the existing clearing system and to the future electronic payments system. The assurance of existing and future payments systems services for about four million Canadians and their families seems to us to be a reason in itself for seeking such direct access.

I would like Mr. May to comment on the point related to our place in the Canadian system.

**Mr. George S. May, General Manager, B.C. Central Credit Union:** Mr. Chairman, if I might, we would like to direct some commentary to the rather delicate and complex issue labelled "the constitutional question," particularly as it might relate to the credit unions' role in the Canadian financial system and the proposed new Canadian payments association or Canadian payments system. I believe it is recorded well in our brief that, first, we recognize that the payments system is a federal responsibility. Further, we acknowledge that banking, as such, once specifically defined, also falls within the federal jurisdiction. We acknowledge, also, that the responsibility for a monetary policy is a federal responsibility. However, we wish to point out that we do have provincial legislative authority, both the credit unions and caisses populaires, as was identified earlier today, to provide a transfer of funds through negotiable orders or cheques. We also wish to identify that we do not have the same powers as the Canadian chartered banks in a number of areas, both in terms of certain investment powers they have and certain services they can and do perform for the Canadian public.

Clearing, in our view, in itself does not necessarily define banking, nor does any other operational area related to credit union services clearly define that we are in banking. We appreciate, also, the white paper avoidance of defining banking; it is not necessary. We feel comfortable within the provincial jurisdiction and legislative authorities which we have. Our best definition of banking, if there can be one, relates to an organization or entity incorporated under the Canadian banking act, a kind of beginning and end.

**Mr. Bromberger:** Our major reservations pertaining to the clearing proposal are with respect to the suggestion that we are required to hold cash reserves with the Bank of Canada. The white paper has made four points with respect to the holding

*[Traduction]*

autre intermédiaire financier. Dans ces collectivités, c'est le manque de services financiers qui a de toute évidence suscité la formation des caisses d'économie et la mise au point de services de compte-chèques.

Les propositions contenues dans le Livre blanc, visant à établir une loi pour créer l'Association canadienne des paiements, sont, par conséquent, très inquiétantes pour les caisses d'économie. Compte tenu de ce que nous venons de dire au sujet des services de compte-chèques fournis par les caisses d'économie, nous croyons très fortement que ces dernières, par l'entremise de leurs centrales et la Canadian Cooperative Credit Society, devraient avoir directement accès au système de compensation actuel et au futur système de paiements électroniques. L'assurance de services fournis par les systèmes de paiements actuels et futurs pour environ quatre millions de Canadiens et leur famille semble justifier, en soi, la recherche de cet accès direct.

J'aimerais que May commente la question relative à la place que nous occupons dans le système Canadien.

**M. George S. May, directeur général, centrale des caisses d'économie de la C.-B.:** Monsieur le président, si vous le permettez, nous aimerions faire quelques remarques sur cet aspect plutôt délicat et complexe qu'on qualifie de «question constitutionnelle», particulièrement dans la mesure où il peut se rattacher au rôle des caisses d'économie à l'intérieur du système financier canadien, et à l'Association canadienne des paiements proposés ou au système canadien des paiements. Je pense que nous reconnaissons clairement les faits suivants dans notre mémoire: tout d'abord, le système des paiements relève du gouvernement fédéral et qu'il en sera de même pour le secteur bancaire, en tant que tel, une fois qu'il sera définie précisément, ainsi que pour la politique monétaire. Cependant, nous aimerions signaler que nous avons, les caisses d'économie et les caisses populaires, tel que cela a été déterminé plus tôt aujourd'hui, les pouvoirs législatifs voulus, au niveau provincial, pour effectuer un virement de fonds par titres négociables ou par chèques. Nous aimerions également préciser que nous n'avons pas les mêmes pouvoirs que les banques à charte du Canada dans un certain nombre de secteurs, qu'il s'agisse de certains de leurs pouvoirs d'investissement ou de la prestation de certains services qu'elles peuvent fournir et qu'elles fournissent effectivement au public canadien.

À notre avis, la compensation en soi ne définit pas nécessairement l'activité bancaire, non plus que tout autre domaine opérationnel lié aux services des caisses d'économie ne traduit clairement notre rôle dans ce domaine. Nous apprécions également que le Livre blanc n'ait pas défini les opérations bancaires, ce qui aurait été superflu. Nous sommes satisfaits de l'administration provinciale dont nous relevons et de nos autorités législatives. La meilleure définition, que nous puissions donner des opérations bancaires s'il en est une, se rapporte à une sorte d'organisation ou d'entité constituée en vertu de la Loi sur les banques canadiennes.

**M. Bromberger:** En ce qui concerne la proposition de compensation, nos principales restrictions se rapportent à la suggestion voulant que nous ayons des réserves en espèces à la Banque du Canada. Le Livre blanc présente quatre points en



## [Text]

of these cash reserves: (1) to provide proof of financial stability; (2) to provide balances for the settlement of clearing credits or debits between institutions; (3) to assure that all financial institutions are treated equitably; (4) to assure future control of monetary policy by the Bank of Canada.

On the first point, the stability, the proposals in the white paper, comments in response to it from many sources, and the comments of certain analysts suggest that a major means to prove financial stability is for all financial institutions offering chequing services to maintain cash or primary reserves at the Bank of Canada. Provincial credit union centrals and the Canadian co-op credit society, through their registration or certification under the Co-operative Credit Associations Act have direct access to the Canada Deposit Insurance Corporation as a lender of last resort. The white paper, in fact, proposes that this be a condition of membership in the Canadian payments association. The white paper goes on to suggest that financial stability will be strengthened by the holding of cash reserves at the Bank of Canada. This position is stated despite the fact that the credit unions in each province in practice have for many years proved their stability as indirect members of the clearing system. We did make settlements all along through a chartered bank.

We would also like to point out that credit unions hold cash reserves in each province according to the legislation of that province. The major proportion of these reserves is in most cases held with credit union centrals. The credit union centrals in turn hold reserves under the provisions of the Co-operative Credit Associations Act. The centrals are inspected and regulated for this purpose, as well as other purposes, by the federal Superintendent of Insurance. Furthermore, credit unions have formed stabilization funds of a mandatory nature under provincial legislation, similar in intent to the Canada Deposit Insurance Corporation, and pay premiums to these funds. Finally, and I think most pertinent, they have been able to manage their operations over the years to meet the settlement requirements for clearing purposes through their agent banks.

**Senator Macnaughton:** Have you any figures relating to the percentage versus liabilities of these deposit funds, known as stabilization funds?

**Mr. Bromberger:** Yes, we can give you some figures. They vary from province to province and are roughly equivalent to one per cent of the assets of the total credit union system in each province. The premiums vary from one-fifth to one-seventh of one per cent, in that range, because it is different in each province. Is that responsive to your question? Were you referring to stabilization fund sizes?

**Senator Macnaughton:** Yes; I am attempting to arrive at some concept. You have said that you have never had a run on the bank, so to speak, and are fully insured and protected. Would you please give us some idea with respect to that?

## [Traduction]

faveur du maintien de ces réserves: (1) fournir une preuve de stabilité financière; (2) fournir des avoirs servant à régler des crédits ou des débits de compensation entre les établissements; (3) assurer le traitement équitable de tous les établissements financiers; (4) assurer un contrôle ultérieur de la politique monétaire, par la Banque du Canada.

Relativement au premier point, un bon moyen d'établir la preuve de la stabilité financière serait, d'après les commentaires formulés par de nombreuses sources et certains analystes d'obliger tous les établissements financiers offrant des services de chèque à maintenir des réserves primaires ou en espèces à la Banque du Canada. Les centrales de caisses d'économie provinciales et la coopérative canadienne de crédits, par leur enregistrement ou certification en vertu de la Loi sur les associations coopératives de crédit, ont directement accès à la Société d'assurance-dépôts du Canada à titre de prêteur en dernier ressort. Le Livre blanc, en fait, propose de faire de cette proposition une condition d'affiliation à l'Association canadienne des paiements. Le livre blanc laisse également entendre que la stabilité financière sera renforcée par le maintien de réserves en espèces à la Banque du Canada. Mais les caisses d'économie de chaque province ont depuis longtemps prouvé, en pratique, leur stabilité à titre de membres indirects du système de compensation. Tous nos accords ont été conclus par l'entremise d'une banque à charte.

Nous aimerions également signaler que les caisses d'économie maintiennent des réserves en espèces dans chaque province, selon la législation de cette province. La plus grande partie de ces réserves sont généralement conservées par les centrales de caisses d'économie. Celles-ci gardent en retour des réserves en vertu de la Loi sur les associations coopératives de crédit. Les centrales sont inspectées et réglementées à cette fin, aussi que pour d'autres raisons, par le surintendant fédérale de l'assurance. De plus, les caisses d'économie ont créé des fonds de stabilisation à caractère obligatoire en vertu des lois provinciales, dans un but comparable à celui de la Société d'assurance-dépôts du Canada, et elles paient des primes à cette fin. Le dernier point, et non le moindre, elles ont réussi avec le temps à diriger leurs activités de façon à respecter les exigences établies à des fins de compensation par l'entremise de leurs succursales bancaires.

**Le sénateur Macnaughton:** Avez-vous des chiffres relatifs au pourcentage en regard du passé de ces fonds de dépôts, qu'on appelle fonds de stabilisation?

**M. Bromberger:** Oui, nous pouvons vous fournir certains chiffres. Ils varient d'une province à l'autre, et équivalent en gros à 1% de l'actif de l'ensemble des caisses d'économie dans chaque province. Les primes varient de 1/5 à 1/7 de 1%, dans chaque province. Cela répond-il à votre question? Faisiez-vous allusion au volume des fonds de stabilisation?

**Le sénateur Macnaughton:** Oui; j'essaie en fait de comprendre. Vous avez dit n'avoir jamais connu pour ainsi dire, de situations de retraits massifs, dans le cas des banques et être pleinement assurés et protégés. Auriez-vous l'obligeance de nous en parler davantage?



[Text]

**Mr. Bromberger:** I said one per cent of the assets, or liabilities, if you will, of credit unions in each province, so that in the case of Saskatchewan the assets are \$1.5 billion and the stabilization fund is approximately \$15 million. That holds true, roughly, throughout Canada.

**Senator Austin:** You say that a bank acts for each credit union in clearing cheques for you and, therefore, under that relationship, with whatever bank you select, you would have balances on deposit so that the bank would have funds to act on your behalf. How does that system work? What is your relationship with the bank which acts for you?

**Mr. Bromberger:** There are a variety of ways, but the equivalent of a balance is held. It might be in operating terms in back-dating procedures, in a line of credit, or in a balance, but it is the equivalent of a balance held with a chartered bank by credit union centrals in each province.

**Senator Austin:** What type of charge do they exact for acting in that capacity?

**Mr. Bromberger:** There are two charges, really. One is that float charge, which varies from province to province. It will depend on the size of the bank that, in fact, makes the arrangement with the local central. I can give you a rough indication, if you wish. Would you like to have the figures?

**Senator Austin:** Yes; I want to get an idea of the kind of exposure that you have to your agents.

**Mr. Grad:** Mr. Chairman, the information which we have covers the five provinces from Ontario west. If you wonder why we used those five provinces for purposes of our statistical information, it is because they represent 93 per cent of the assets of the credit unions which NACCU represents. The answer to the question you asked varies from province to province, because each of the bank clearing negotiations is on an individual basis. However, for example, in one province we have a per-item charge for credit union cheques handled by the bank and given back to us of 3.2 cents per item, which amounts to approximately \$600,000 per year in terms of total. In another province it is 2.7 cents; in another province, 2.75 cents; in another, 3.15 cents and another, 3.25 cents. That is for five provinces. On the other hand, and this is a point made by Mr. Morin this morning in his testimony, there is no comparable compensation to the credit union system for the bank cheques which we accumulate during our operations and deposit in the chartered banking system.

Over and above that, as Mr. Bromberger indicated, in some provinces there are minimum balances which we are required to hold, at no interest. For three of the provinces that amounts to approximately \$15 million.

**Mr. C. Albert Poissant, C.A., Adviser to the Committee:** Excuse me, Mr. Chairman, could I ask for clarification with respect to that? When you say you must keep a deposit, is that a deposit with the bank which does your clearing for you?

[Traduction]

**M. Bromberger:** J'ai parlé d'un pour cent de l'actif, ou du passif, si vous voulez, des caisses d'économie dans chaque province. Dans le cas de la Saskatchewan, l'avoir est de 1.5 milliard de dollars, et le fonds de stabilisation est d'environ \$15 millions. Cela vaut, en gros, pour tout le Canada.

**Le sénateur Austin:** Vous dites qu'une banque agit au nom de chaque caisse d'économie en affranchissant des chèques pour nous; dans le cadre de ces rapports, quelle que soit la banque que vous choisissiez, vous auriez donc des soldes de dépôts et la banque aurait des fonds pour agir en votre nom. Comment ce système fonctionne-t-il? Quels sont vos rapports avec la banque qui agit en votre nom?

**M. Bromberger:** Malgré les multiples méthodes possibles, l'équivalent d'un solde est toujours maintenu. Il peut être établi selon le fonctionnement des méthodes d'antidatage, la marque de crédit, ou le solde, mais il équivaut au solde confié à une banque à charte par les centrales de caisses d'économie dans chaque province.

**Le sénateur Austin:** Quels frais exige-t-on pour agir à ce titre?

**M. Bromberger:** En réalité, il y a deux sortes de frais. D'une part, il y a des frais flottants qui varient d'une province à l'autre. Ils dépendent de l'importance de la banque qui conclut effectivement l'accord avec la centrale locale. Si vous le désirez, je puis vous en donner une idée approximative. Aimeriez-vous avoir des statistiques?

**Le sénateur Austin:** Oui; j'aimerais avoir une idée du type d'accord que vous avez avec vos agents?

**M. Grad:** Monsieur le président, les renseignements dont nous disposons portent que sur cinq provinces, soit l'Ontario et les provinces à l'ouest de l'Ontario. Si vous vous demandez pourquoi nous utilisons ces cinq provinces pour nos renseignements statistiques, c'est parce qu'elles représentent 93% des actifs des coopératives de crédit faisant partie de l'ANCEC. La réponse à la question que vous avez posée varie d'une province à l'autre, car chaque banque négocie individuellement ses accords de compensation. Toutefois, par exemple, dans l'une de ces provinces nous exigeons 3.2¢ par chèque de coopérative de crédit qui passe par la banque et qui nous est retourné, ce qui, au total, donne environ \$600,000 par année. Dans une autre province, ces frais sont de 2.7¢; dans une autre, de 2.75¢; dans une autre, de 3.15¢ et dans une autre, de 3.25¢. Voilà ce qu'il en est pour ces 5 provinces. D'autre part, et c'est là le point soulevé par M. Morin lorsqu'il a comparu ce matin, il n'y a pas de compensation comparable pour le réseau de coopératives de crédit pour les chèques bancaires que nous accumulons au cours de nos opérations et que nous confions au réseau de banques à charte.

En outre, comme l'a indiqué M. Brumberger, dans certains provinces nous sommes tenus de garder en réserve un minimum de disponibilités, et ce sans intérêts. Pour trois de ces provinces, ces réserves s'élèvent à environ \$15 millions.

**M. Albert Poissant, C.A., conseiller du comité:** Je vous prie de m'excuser, monsieur le président; puis-je demander des éclaircissements à ce sujet? Quand vous dites que vous devez

[Text]

**Mr. Bromberger:** That is right.

**Mr. Grad:** Yes.

**Mr. Poissant:** And they do not give you interest on the deposit balance you have there.

**Senator Austin:** Why is it that the practice is not uniform in the five provinces?

**Mr. Bromberger:** It will depend very significantly on the size of the bank. I indicated earlier that, for example in Saskatchewan, the credit union system handled approximately 40 per cent of the cheques. There is a bank that handles approximately 8 per cent. Now, if that bank had our clearing agreement, obviously the proportion of credit union cheques coming through them that can immediately be collected from us is smaller than from a larger bank. So it will vary, depending on the bank. If there was a bank with 16 per cent of the total, it would handle more and would actually double the other. There are very legitimate reasons, in the sense of comparative size.

**Mr. May:** To supplement that, if I may, Mr. Chairman, each of these contracts is negotiated on a province-by-province basis.

**Senator Austin:** Do any of those contracts, Mr. May, require the credit unions to keep interest-bearing deposits with those banks as a further form of security to those banks?

**Mr. May:** As Mr. Grad indicated, there are some that require us to have deposits on hand related to the clearing activity; there are other contracts which do not contain that requirement.

**Senator Austin:** I understood the answer I got related to non-interest bearing deposits, but the question is whether any of these banks also require the credit unions to deposit interest-bearing funds.

**Mr. Grad:** In the five provinces I gave you, all the balances held are non-interest bearing. There are no other balances over and above that which bear interest.

**Mr. Bromberger:** Unless the central itself purchases certificates of deposit of a chartered bank. But it does not have to purchase them in the contract with that specific bank.

**Senator Austin:** There are no arrangements of that kind which give the banks secondary recourse to your funds.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, do the current arrangements involve the Credit Union Central on behalf of all the members, or are there any individual credit unions which make individual arrangements?

**Mr. Bromberger:** There are cases where individual credit unions make arrangements with individual banks.

[Traduction]

maintenir une réserve, celle-ci est-elle déposée auprès de la banque qui se charge de vos opérations de compensation?

**M. Bromberger:** C'est exact.

**M. Grad:** Oui.

**M. Poissant:** Et les banques ne vous versent pas d'intérêts sur les réserves que vous y maintenez.

**Le sénateur Austin:** Pour quelle raison la pratique n'est-elle pas uniforme dans les cinq provinces?

**M. Bromberger:** Cela dépend, dans une large mesure, de l'importance de la banque. J'ai signalé plus tôt qu'en Saskatchewan, par exemple, le réseau de coopératives de crédit traite environ 40% des chèques. Il y a une banque qui en traite environ 8%. Or, si cette banque conclait avec nous un accord de compensation, de tout évidence la proportion de chèques de coopératives de crédit traités par elle et pouvant être immédiatement retirés de chez nous serait plus faible que dans le cas d'une banque plus importante. Ainsi, cela varie selon les banques. S'il s'agissait d'une banque traitant 16% du total des chèques, elle en traiterait davantage, en réalité le double de l'autre. La raison en est l'importance comparative des deux banques, et c'est là une raison très logique.

**M. May:** Permettez-moi d'ajouter à ce sujet, monsieur le président, que chacun de ces contrats est négocié sur une base provinciale.

**Le sénateur Austin:** En vertu de l'un ou l'autre de ces contrats, monsieur May, les coopératives de crédit sont-elles tenues, en guise de garantie supplémentaire pour ces banques, d'y maintenir des réserves portant intérêts.

**M. May:** Comme l'a indiqué M. Grad, en vertu de certains de ces contrats, nous sommes tenus de garder des réserves prêtes à être utilisées pour les besoins de compensation; certains autres contrats ne comportent pas cette exigence.

**Le sénateur Austin:** Si j'ai bien compris, la réponse que vous m'avez donnée est en rapport avec les réserves ne portant pas intérêts, mais ma question est de savoir si certaines de ces banques exigent également des coopératives de crédit le maintien de réserves portant intérêts.

**M. Grad:** Dans les cinq provinces dont je vous ai parlé, aucune des réserves ne porte intérêts. Il n'existe pas d'autres réserves qui portent intérêts.

**M. Bromberger:** A moins que la centrale elle-même n'achète des certificats de dépôt d'une banque à charte. Mais elle n'est pas tenue de les acheter en vertu du contrat qu'elle a conclu avec cette banque en particulier.

**Le sénateur Austin:** Il n'y a pas d'accord de ce genre qui accorde aux banques un recours secondaire sur vos fonds.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, est-ce que les accords en vigueur actuellement lient la Centrale des coopératives de crédit au nom de tous ses membres, ou est-ce que certaines coopératives de crédit concluent des accords individuellement?

**M. Bromberger:** Dans certains cas, des coopératives de crédit concluent des accords individuels avec certaines banques particulières.



[Text]

**Senator Manning:** And these unions are not members of your association, or are they even within the association?

**Mr. Bromberger:** It varies from province to province. There are very limited numbers in most provinces. So it may be that one which is a member has chosen for some reason or other to make special clearing arrangements.

**Senator Manning:** There is nothing in your association structure which requires that it shall be done through the central.

**Mr. Bromberger:** No.

**The Chairman:** What is the function of the central?

**Mr. Bromberger:** The central is the equivalent of a credit union, but for credit unions. It takes the surplus funds of the credit unions and lends them to credit unions who may need funds at a given time, and does the clearing on a pool basis for the credit unions. It will offer other services such as province-wide advertising, training services, placement services, and so on.

**The Chairman:** Is the central itself a credit union?

**Mr. Bromberger:** All of them are formed effectively under provincial legislation to be credit unions and operate as credit unions. Their members are credit unions.

**The Chairman:** But, in addition, they act as centrals, a gathering place for credit unions, and credit unions will deal with the central but they do not have to deal with the central, is that right?

**Mr. Bromberger:** That is correct.

**The Chairman:** If they deal with the central, would it be for the investment of funds of the particular credit union?

**Mr. Bromberger:** That, or to borrow from the central.

**The Chairman:** Are any centrals members of your association?

**Mr. Bromberger:** Yes; they all are.

**The Chairman:** In what capacity—as credit unions or as centrals?

**Mr. Bromberger:** As centrals.

**The Chairman:** So they have two functions?

**Mr. Bromberger:** Yes.

**Mr. Poissant:** Are there many credit unions that are not members of centrals?

**Mr. Bromberger:** I think the largest number that you would find would probably be in the province of Ontario, but normally there are not that many.

**Mr. Poissant:** What would be the percentage? In Ontario it seems to be very small—4 per cent of the clearing is from

[Traduction]

**Le sénateur Manning:** Et ces coopératives ne sont pas membres de votre association, ou peut-il même arriver qu'elles en fassent partie?

**M. Bromberger:** Cela varie d'une province à l'autre. Leur nombre est très limité dans la plupart des provinces. Ainsi, il peut arriver que l'une des coopératives membres choisisse, pour une raison ou pour une autre, de conclure des accords spéciaux de compensation.

**Le sénateur Manning:** Rien dans la structure de votre association ne vous oblige de conclure ces ententes par l'intermédiaire de la centrale.

**M. Bromberger:** Non.

**Le président:** Quel est le rôle de la centrale?

**M. Bromberger:** La centrale est l'équivalent d'une coopérative de crédit, mais elle est à la disposition des autres coopératives de crédit. Elle recueille les fonds de surplus des coopératives de crédit et les prête à des coopératives de crédit qui en ont besoin à un moment donné; elle se charge de la compensation faite en commun pour les coopératives de crédit. Elle offre aussi d'autres services comme celui de la publicité, ceux de la formation et du placement à l'échelle provinciale et ainsi de suite.

**Le président:** La centrale est-elle elle-même une coopérative de crédit?

**M. Bromberger:** En vertu de la loi provinciale, toutes constituent effectivement des coopératives de crédit et fonctionnent comme des coopératives de crédit. Leurs membres sont effectivement des coopératives de crédit.

**Le président:** Mais, en plus, elles agissent comme centrals, comme point de regroupement de coopératives de crédit, et les coopératives de crédits font affaires avec une centrale, mais elles ne sont pas tenues de faire affaires avec elle, est-ce exact?

**M. Bromberger:** C'est exact.

**Le président:** Si une coopérative de crédit fait affaires avec une centrale, est-ce pour y investir une partie de ses fonds?

**M. Bromberger:** Pour cela, ou pour emprunter de la centrale.

**Le président:** Certaines centrals sont-elles membres de votre association?

**M. Bromberger:** Oui. Elles le sont toutes.

**Le président:** À quel titre? En tant que coopératives de crédit ou en tant que centrals?

**M. Bromberger:** En tant que centrals.

**Le président:** Elles jouent donc deux rôles.

**M. Bromberger:** Oui.

**M. Poissant:** Est-il beaucoup de caisses d'épargne et de crédit qui ne sont pas affiliées aux centrals?

**M. Bromberger:** Je crois que c'est le cas pour la majorité de celles de la province d'Ontario mais normalement il n'y en a pas trop.

**M. Poissant:** Quel serait le pourcentage? En Ontario, il semble peu élevé—4% des compensations proviennent des cais-



[Text]

caisses populaires, so it seems to be a very small content. Is it because there is no central, or because they are not members of your association?

**Mr. Bromberger:** The Ontario credit unions are of an associational type. Only recently has the community type of credit union, which is more prominent in eastern Canada, Quebec and western Canada, started forming in Ontario, and it was the community type of credit union that tended to offer chequing services. So they are just moving into chequing services in Ontario, and that is why the figure is small.

**Mr. Grad:** Mr. Chairman, there is a further point to the question Mr. Poissant asked because included in that 4 per cent are caisses populaires in the province of Ontario who have their own central. They would not be members of the Ontario Credit Union League. A further point in relation to Ontario credit unions is that some of them are not members of the league because of their geographical location. North of the Great Lakes and north of Lake Superior it could be more convenient to them to get their clearing services from a chartered bank which is reasonably close than from the Ontario league, which is almost always in Toronto.

**Mr. Poissant:** So, leaving Ontario aside, what would be the percentage of credit unions which are members of centrals?

**Mr. Bromberger:** 99 per cent. It is very close to that.

**The Chairman:** I take it that the caisses populaires are not members of your association.

**Mr. Bromberger:** There are informal relationships as was indicated this morning, but not formal.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, may I ask Mr. Bromberger this question? According to you, there certainly appears to be a substantial number of cases where the credit union has to maintain with the chartered bank with which it deals certain moneys on deposit without interest. Am I right in that?

**Mr. Bromberger:** That is correct.

**Senator Laird:** And it appears from the evidence so far this morning and this afternoon, and going back to the trust companies, that they would like to be in the act; they would like to have a clearing house, or a payments association, or whatever you want to call it, but their biggest objection, and apparently yours as nearly as I can see up to this point, is that you would have to maintain with the Bank of Canada on deposit moneys that were not interest bearing. What is the difference whether it is not interest bearing in the chartered bank or in the Bank of Canada?

**Mr. Bromberger:** I do not want to avoid the question you are asking, but we will make a proposal very shortly indicating that we are prepared to carry deposits interest free with chartered banks, but we are saying at some given level and not on a percentage basis, and we will tell you later what that percentage is.

[Traduction]

ses populaires donc cela semble très réduit. Est-ce dû au fait qu'il n'y a pas de centrale ou alors parce qu'elles ne sont pas affiliées à votre association?

**M. Bromberger:** Les caisses d'épargne et de crédit de la province d'Ontario sont de type associatif. Les caisses d'épargne et de crédit de type communautaire qui sont prédominantes dans l'Est du Canada, au Québec et dans l'Ouest, viennent tout juste de s'établir en Ontario, de plus c'est ce type de caisse d'épargne et de crédit communautaire qui offre des services de chèques. Ainsi ces services sont à leurs débuts en Ontario et c'est la raison pour laquelle le chiffre est peu élevé.

**M. Grad:** Monsieur le président, il y a un aspect supplémentaire qu'il faut envisager dans la question qui a été posée par monsieur Poissant car incluses dans ces 4% on trouve les caisses populaires de la province d'Ontario qui disposent de leur propre centrale. Ces dernières ne sont certainement pas affiliées à la ligue des caisses d'épargne et de crédit d'Ontario. Il y a une question supplémentaire qui se pose également en ce qui concerne les caisses d'épargne et de crédit d'Ontario du fait que certaines d'entre elles ne sont pas affiliées à la ligue à cause de leur situation géographique. Au nord des Grands lacs et au nord du lac Supérieur il leur serait peut-être plus facile d'obtenir leurs compensations d'une banque à charte qui se trouverait plus près, que de la ligue d'Ontario presque toujours sise à Toronto.

**M. Poissant:** Ainsi, si on laisse l'Ontario de côté quel serait le pourcentage des caisses d'épargne et de crédit affiliées à ces centrales.

**M. Bromberger:** 99% à peu de chose près.

**Le président:** Je crois que les caisses populaires ne sont pas affiliées à votre association.

**M. Bromberger:** Nous entretenons avec ces dernières des rapports informels comme nous l'avons précisé ce matin.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, puis-je poser une question à M. Bromberger: Selon vous il semblerait que dans beaucoup de cas la caisse d'épargne et de crédits doive effectuer certains dépôts sans intérêt dans les banques à charte avec lesquelles elles traitent. Est-ce exact?

**M. Bromberger:** C'est exact.

**Le sénateur Laird:** Et jusqu'à présent, selon ce qui a été dit ce matin et cet après-midi—compte tenu des compagnies de fiducie—elles souhaiteraient disposer d'une société de compensation ou association des paiements, peu importe la façon de l'appeler, mais l'objection principale qui je crois est également la vôtre, d'après ce que je peux voir, c'est que vous seriez tenu d'effectuer des dépôts auprès de la Banque du Canada sans intérêt. Quelle différence y a-t-il entre ne pas recevoir d'intérêt d'une banque à charte ou ne pas en recevoir de la Banque du Canada?

**M. Bromberger:** Je ne veux pas séparer votre question mais nous allons sous peu faire une proposition dans laquelle nous sommes disposés à effectuer des dépôts sans intérêt auprès des banques à charte, mais seulement à partir d'un niveau donné et non pas en fonction d'un pourcentage que nous vous communiquerons ultérieurement.

[Text]

**Senator Laird:** That is your objection, that the percentage would be higher under the proposed rules than actually is the case now in your relationship with the chartered banks.

**Mr. Bromberger:** The cost is part of it, but there is also the question, which we will also deal with later, about the role of those primary reserves in monetary policy, and we would like to deal with both of those points later.

**Senator Laird:** I can understand that might be of considerable interest to you, so I will just wind up by saying this: Do you find the present system relatively satisfactory for your purposes?

**Mr. Bromberger:** No; that is why we would like direct access.

**Senator Laird:** Well, we want to find out what is not satisfactory in due course.

**Mr. Bromberger:** It has been suggested that some of the near-banks, and that is how we are termed, the credit unions, trust companies and caisses populaires, are less concerned with the efficient operation of the clearing system than other of the institutions. One of the reasons that we are pressing for direct access is to ensure that we have a say in the continued improvement of the efficiency of the clearing system as well as a say in how that efficiency is measured.

**The Chairman:** What do you include in "efficiency"?

**Mr. Bromberger:** That is the point we are trying to make. At the present time it is a one-sided definition of efficiency, and we do not know what that definition is.

**The Chairman:** Is it one-sided because only some financial institutions, namely the banks, run the system?

**Mr. Bromberger:** That is really what we are saying. I am not saying it is really inefficient, but I am asking what is the basis for measuring it. All we have is our own information and we do not get direct information from the banks.

**The Chairman:** But you used the word "efficiency"; I didn't. I wanted to know what you included in "efficiency". Now I understand you to say that it is not the efficiency in some ways that you are attacking, but something else, and the something else you told me was because the banks run the clearing system.

**Mr. Bromberger:** If I gave that impression, I did not intend to. What I was saying was that it has been suggested that we are not concerned about efficiency, and we are. Our real concern is how efficiency is measured. As outsiders, we have no way of being involved in that measurement.

**The Chairman:** But the first question is as to whether there is any inefficiency in the operation of the clearance system now.

**Mr. Bromberger:** When we are not able to measure it, then that is a difficult problem. The other point I would like to make is that when we, or our organization, as I indicated, have

[Traduction]

**Le sénateur Laird:** C'est votre objection, soit que le pourcentage serait plus élevé en vertu des règlements envisagés que c'est le cas à l'heure actuelle avec les banques à charte.

**Mr. Bromberger:** C'est un peu le cas pour les coûts, mais il y a aussi la question, que nous envisagerons plus tard, du rôle des réserves dans la politique monétaire, nous envisagerons ces deux questions ensemble plus tard.

**Le sénateur Laird:** Je comprends aisément que cela vous intéresse au premier chef, je terminerai donc en vous demandant si vous êtes satisfait du système tel qu'il est à l'heure actuelle?

**M. Bromberger:** Non. C'est pourquoi nous voudrions avoir un accès direct.

**Le sénateur Laird:** En temps et lieu nous voudrions savoir ce qui ne va pas.

**M. Bromberger:** On a dit que certaines des quasi-banques, puisque c'est comme ça qu'on nous appelle, les caisses de crédit et d'épargne, les sociétés de fiducie et les caisses populaires se soucient moins de l'efficacité du système de compensation que les autres institutions. Une des raisons pour lesquelles nous insistons pour avoir un accès direct est que nous voulons contribuer à améliorer l'efficacité du système de compensation et à déterminer comment cette efficacité doit être mesurée.

**Le président:** Qu'entendez-vous par «efficacité»?

**M. Bromberger:** C'est ce qui nous occupe à l'heure actuelle, il s'agit d'une définition unilatérale d'«efficacité», définition qui pour l'instant nous est inconnue.

**Le président:** Elle est unilatérale parce que seules certaines institutions financières, soit les banques, contrôlent le système?

**M. Bromberger:** C'est exactement ce que nous disons. Je ne veux pas par là dire qu'elles sont inefficaces, tout ce que je demande c'est comment est déterminée cette efficacité. Tous les renseignements dont nous disposons sont ceux que nous pouvons obtenir car les banques ne nous en donnent pas directement.

**Le président:** Mais vous avez employé le mot «efficacité», pas moi. Je voulais savoir ce que vous entendiez par là. Maintenant je crois comprendre que ce n'est pas une certaine efficacité que vous semblez attaquer mais quelque chose d'autre, et ce quelque chose d'autre, vous me dites que c'est parce que les banques contrôlent le système de compensation.

**M. Bromberger:** Si c'est ce que j'ai pu suggérer, je n'en avais pas l'intention. Ce que par contre j'ai voulu dire c'est qu'on a prétendu que nous ne nous préoccupons pas de l'efficacité, ce qui est faux. Ce qui nous préoccupe surtout c'est comment on va déterminer cette efficacité. Étant à l'extérieur du système il ne nous est pas possible d'y participer.

**Le président:** Mais la question prioritaire reste celle de savoir si à l'heure actuelle le système de compensation n'est pas efficace.

**M. Bromberger:** Si nous ne pouvons pas participer à la détermination de l'efficacité la question devient alors difficile. Je voulais aussi dire que lorsque nous, ou notre organisation,



[Text]

20 to 40 per cent of the clearing in a given province, and our relationship to the clearing system is to hold deposits with a chartered bank and to pay certain figures, certain costs per item to a chartered bank, we think that is inefficient, but we do not know whether it is or not unless we know what is happening between the chartered banks.

**The Chairman:** It is not inefficient to have to pay your share of the operation of the present clearing system, is that right?

**Mr. May:** Mr. Chairman, I might say that I think that would be correct. If we could be provided with the information as to what are the costs of operating the present clearing system, we might well be able to judge and better respond as to whether it is efficient and whether the costs which have been levied against the credit unions and the other near-banks that participate in the clearing system are justified or adequate.

**The Chairman:** Cannot you make a pretty good estimate? Do you not know how the clearing system works, and could you not form some estimate of the personnel involved?

**Mr. May:** Yes, I think we could make some estimates. We can determine that under our proposal for having direct access to the clearing system there will not be that significant an amount of change to our cost for the clearing system. But, again, that is a very general response. We cannot be more specific than that at this point.

**The Chairman:** Then you should support the payments system because you would be part of it.

**Mr. May:** Yes, we do.

**Mr. Bromberger:** Just one comment, Mr. Chairman. The point was made before that we are charged between 2.7 and 3.2 cents per item. These are items which come through the banking system to us—that we are charged to have those sorted, to do certain operations with them.

**The Chairman:** As an item on which to base a charge, that is reasonable.

**Mr. Bromberger:** Except that we do not charge the banks for the items that we collect through the credit union system that go to the chartered banks. We do not charge anything for that. We cannot. They charge us for their coming through the chartered banks to us, and we do not receive payment for their going the other way; and we do virtually the same things with those items for them.

**The Chairman:** Where would you expect to receive any payment on that point—not from the banks?

**Mr. Bromberger:** No. My point is that if we were directly in the system—to our understanding, because we do not know this—we would not be paying and they would not be paying us; so that the only portion of the charge that we would have to cover would be to do some of the sorting.

[Traduction]

comme je l'ai déjà dit, effectuons 20 à 40% de nos compensations dans une province donnée, et que nos rapports avec le système de compensation exigent que nous effectuions des dépôts auprès d'une banque à charte et que nous payions certains pourcentages, nous pensons que le mécanisme manque d'efficacité, mais nous ne saurons jamais si c'est véritablement le cas à moins de savoir ce qui se passe entre les banques à charte.

**Le président:** Ce n'est pas manquer d'efficacité que de devoir contribuer au fonctionnement de la compensation n'est-ce pas?

**M. May:** Monsieur le président, je pense que c'est exact. Si nous pouvions savoir à l'heure actuelle quels sont les frais d'exploitation du système de compensation nous serions alors en mesure de juger et de mieux répondre à propos de l'efficacité ou du manque d'efficacité ainsi que de dire si les coûts qu'ont dû subir les caisses de crédit et d'épargne et les quasi-banques, qui participent à la compensation sont justifiés ou suffisants pour—

**Le président:** Mais ne pouvez-vous pas nous donner des chiffres approximatifs? Est-ce que vous ne connaissez pas les rouages du système de compensation et, partant, nous donner certains chiffres relatifs au personnel?

**M. May:** Oui, je pense que c'est possible. Nous nous rendons compte qu'en vertu de nos propositions en vue d'avoir directement accès au système de compensation, nos frais ne changeraient pas tellement. Mais, une fois de plus, ma réponse est très générale. Nous ne pouvons pas être plus précis pour le moment.

**Le président:** Vous seriez donc en faveur du système des paiements, car vous en feriez alors partie.

**M. May:** Oui, c'est ce que nous faisons.

**M. Bromberger:** Je voudrais préciser un point, monsieur le président. On a déjà mentionné qu'on nous fait payer entre 2.7 et 3.2 cents par effet. Il s'agit d'effets qui proviennent du système bancaire—on nous débite ces frais pour trier les effets et procéder à certaines opérations.

**Le président:** un effet sur lequel ou fixe un prix, c'est raisonnable.

**M. Bromberger:** Sauf que nous n'exigeons rien des banques pour les effets provenant des caisses d'épargne et de crédit et qui vont aux banques à charte. Il n'y a aucun frais. D'ailleurs, nous ne pouvons rien exiger. Elles nous font payer parce qu'elles passent par les banques à charte avant de parvenir jusqu'à nous, mais nous ne recevons aucun paiement pour leurs effets qui vont dans l'autre sens; pourtant les effets subissent à peu près les mêmes opérations.

**Le président:** De qui vous attendriez-vous à recevoir des paiements—des banques?

**M. Bromberger:** Non. Je veux dire que si nous participions directement au système—à notre connaissance, parce que nous ne le savons pas—nous ne payerions rien et elles ne nous payeraient rien non plus; ainsi, les seuls frais que nous devrions verser seraient les frais imputés pour faire une partie du triage.



[Text]

**The Chairman:** Is not your arrangement with a particular bank a matter of agreement?

**Mr. Bromberger:** Yes.

**The Chairman:** You agree to it?

**Mr. Bromberger:** Yes. Where else would we go?

**The Chairman:** I do not know. You could try to do it yourselves, but it would be very inefficient.

**Mr. Bromberger:** Yes.

**The Chairman:** So you are not even between the devil and the deep blue sea, are you?

**Mr. Bromberger:** Sometimes we might feel that way.

**Senator Laird:** Have you looked ahead to the inevitability of computerization in this process?

**Mr. Bromberger:** Yes. That is another one of the reasons, as I stated earlier, why we want to be in the payments system—the future electronic or automated payments system, whatever you wish to call it.

**Senator Austin:** I just want to clear up in my mind an inarticulate premise of the discussion that has just been going on. I take it that you do not have access to the costs and operation of the present bank-managed clearing system. I take it that you have asked them for costs at some time and that you have not been able to get that kind of information.

**The Chairman:** Perhaps we should first ask them, have they ever asked the banks for the details of the costs that are charged?

**Mr. Bromberger:** Yes?

**The Chairman:** Have you been refused?

**Mr. Bromberger:** Well, we did not get the answer. Not necessarily refused, but we did not get the answer.

**Senator Macnaughton:** Have you ever proposed charging the banks?

**Mr. Bromberger:** Not seriously. We go to them for a service; we are buying a service. I do not know how we would charge them for a service which we were buying from them.

**Senator Macnaughton:** But you are rendering them a service.

**Mr. May:** At this point, Mr. Chairman, I think we would have to identify that the payments system in Canada is a national system currently. It should be, for the future. It is going to be more necessary and more important that it be truly national, particularly as we move to computerization. Currently, the Canadian Bankers' Association, under statute, has a responsibility for that payments system. We have suggested for many years, beginning with the Porter Commission and perhaps longer before that, that we should have direct access as near-banks, since the clearing system might well become a public utility instead of a private utility. Again, having legislative authority provincially, as other near-banks do, to transfer funds from chequeable accounts or from deposit accounts,, we

[Traduction]

**Le président:** Ne s'agit-il pas d'une question d'accord lorsque vous vous entendez avec une banque particulière?

**M. Bromberger:** Oui.

**Le président:** Vous êtes d'accord?

**M. Bromberger:** Oui. Où voulez-vous que nous allions?

**Le président:** Je ne sais pas. Vous pourriez peut être essayer de le faire vous-même mais ce serait très inefficace.

**M. Bromberger:** Oui.

**Le président:** Ainsi, vous ne vous trouvez jamais coincé, n'est-ce pas?

**M. Bromberger:** Quelquefois, si.

**Le sénateur Laird:** Avez-vous songé au fait que ce processus sera inévitablement automatisé?

**M. Bromberger:** Oui. Comme je l'ai déjà dit, c'est une raison supplémentaire pour laquelle nous voulons participer au système des paiements—le futur système électronique ou automatisé des paiements, appelez-le comme vous le voulez.

**Le sénateur Austin:** Je voudrais simplement clarifier un point de la discussion qui m'a échappé. Si j'ai bien compris, vous ne pouvez pas participer aux coûts et à l'exploitation de l'actuel mécanisme de compensation administré par les banques; je suppose que vous leur avez demandé à combien s'élèveraient ces coûts mais que vous n'avez pas pu obtenir ces renseignements.

**Le président:** Avant, nous devrions peut être leur demander s'ils ont déjà demandé aux banques la ventilation des frais qui leur étaient imputés?

**M. Bromberger:** Oui.

**Le président:** A-t-on refusé de vous les donner?

**M. Bromberger:** Disons que nous n'avons jamais obtenu de réponse. Personne n'a refusé de nous les donner en fait puisque nous n'avons pas eu de réponse.

**Le sénateur Macnaughton:** Avez-vous jamais proposé aux banques de leur imputer des frais?

**M. Bromberger:** Pas sérieusement. Nous leur demandons un service. Nous achetons un service. Je ne vois pas comment nous pourrions leur imputer des frais pour un service que nous achetions d'eux.

**Le sénateur Macnaughton:** Mais vous leur rendez un service.

**M. May:** Monsieur le président, je pense que nous devrions reconnaître dès maintenant que le système des paiements au Canada est un système national. Cela devrait l'être à l'avenir. Un système national deviendra plus nécessaire et plus important surtout si nous passons à l'automatisation. D'après la loi, l'Association des banquiers canadiens est actuellement responsable du système des paiements. Nous proposons depuis de nombreuses années, depuis que la Commission Porter a été mise sur pied et peut-être même longtemps avant, de participer au fonctionnement du système de compensation en tant que quasi-banques, puisque ce dernier pourrait bien devenir un service public plutôt qu'un service privé. Puisque nous disposons de l'autorité législative nécessaire sur le plan provincial,

[Text]

should have access, the same as others, including the chartered banks, which have federal powers to use the clearing system.

Also, we have a specific proposal as to how the clearing system can be expanded with our participation and other near-banks, and including the present maintainers of that system, the Canadian chartered banks. We acknowledge the proposal in the white paper as being a good one with respect to the Canadian payments association that is being proposed, and we want to become a part of that, as do the caisses, as they explained this morning, and as the banks have testified before you and the trust companies before that.

**The Chairman:** As a member under the Canadian payments system, you would be entitled to the cost figure.

**Mr. Bromberger:** We would share in the costs of operating it.

**The Chairman:** So you would get the figure.

**Mr. Poissant:** Mr. May, we have been hearing a lot about this computer system. From your knowledge, would you know when this computer system will be ready or available to the banking clearing system? Is this something that will be ready in five years, or 25 years from now? How urgent is it that this computerization come into effect, from your knowledge? I understand there are studies being made.

**Mr. May:** I think it is an evolutionary process. It is, in fact, going on now; the clearing system is being computerized. The federal government itself has taken some strong initiatives to facilitate or encourage the payments system to become more computerized; and I refer to the Public Service, where they are now turning over computerized tapes to various financial institutions, to transfer payments electronically rather than by paper, by issuing cheques as they have in the past. It may well be moving much quicker than we generally suspected. So within five years we will be well down the road to computerization of the system.

**The Chairman:** That would make it more desirable, or perhaps more necessary, in fact, that you should be on the inside; is that right?

**Mr. Bromberger:** That is right. There are a number of other examples, which may be more familiar to senators here. If you were making a mortgage payment or a life insurance payment, in many cases that is by a preauthorized cheque; and that is one aspect—it is not fully automated, but it is a step in the direction of the automation we are talking about in the payments system.

We should make one additional comment on the matter pertaining to financial stability. The Bank Act implies that the purpose of primary reserves held with the Bank of Canada is for monetary policy purposes and/or for liquidity purposes. We would like to point out that liquidity of a statutory nature,

[Traduction]

tout comme les autres quasi-banques, de transférer des fonds à partir de comptes courants ou de comptes d'épargne, nous devrions pouvoir participer, tout comme les autres et notamment comme les banques à charte qui ont des pouvoirs fédéraux pour utiliser le système de compensation.

De plus, nous avons fait des propositions spécifiques sur la façon de développer le système de compensation grâce à notre participation et à celle des autres quasi-banques, y compris les régisseurs actuels de ce système, c'est-à-dire les banques commerciales canadiennes. Nous reconnaissons que la proposition qui figure dans le Livre blanc et qui est de créer une Association canadienne des paiements est bonne, et nous voulons en faire partie, tout comme les caisses, ainsi que nous l'avons expliqué ce matin, ainsi que les banques et les compagnies fiduciaires avant elles.

**Le président:** En tant que participant au système canadien des paiements, vous auriez le droit de connaître votre quote-part.

**M. Bromberger:** Nous partagerions les coûts d'exploitation.

**Le président:** Ainsi, vous connaîtriez votre quote-part.

**M. Poissant:** Nous avons beaucoup entendu parler de ce système d'automatisation. À votre connaissance, monsieur May, savez-vous quand ce système informatisé sera prêt ou quand on pourra l'utiliser? Ce système sera-t-il prêt dans 5 ans ou dans 25 ans? À quel point cette automatisation est-elle urgente à votre connaissance? Je pense qu'on est en train de faire des études à ce sujet.

**M. May:** À mon avis, c'est un processus évolutif. En fait, il a déjà commencé. Le système de compensation s'automatise actuellement. Le gouvernement fédéral lui-même a pris certaines initiatives de grande envergure afin de faciliter ou d'encourager le système des paiements à s'automatiser plus rapidement. Et je pense à la Fonction publique, qui distribue actuellement des bandes magnétiques aux divers établissements financiers afin que les transferts de paiement se fasse électroniquement et non plus en ridigeant des chèques comme c'était la coutume. Il se peut que ce système aille plus vite que nous ne le pensions en général. Ainsi dans cinq ans, nous aurons presque fini d'automatiser le système.

**Le président:** Ainsi il serait peut-être préférable, on du moins nécessaire que vous soyez membre de ce système, n'est-ce pas?

**M. Bromberger:** C'est exact. Je peux vous donner d'autres exemples qui sembleront peut-être plus familiers aux sénateurs. Lorsque vous faisiez un paiement pour rembourser une hypothèque ou pour souscrire à une assurance-vie. Dans bien des cas, cela se faisait au moyen d'un chèque préautorisé; ce n'en est qu'un aspect,—il n'est pas complètement autorisé, mais c'est un pas vers l'automatisation du système de paiements dont nous parlions.

Nous aimerions faire une remarque supplémentaire sur la stabilité financière. La loi sur les banques suppose que les réserves primaires sont déposées, à la Banque du Canada à des fins de politique monétaire ou de liquidités. Nous aimerions souligner que des liquidités statutaires comme celles-ci ne sont



*[Text]*

such as this, is not liquidity in an operating sense. In other words, the primary reserves, except for minor fluctuations, cannot be used to manage liquidity, since they are necessary under law.

In our view, their liquidity comes from the ability of the chartered banks to borrow from the Bank of Canada. Although this service may not be frequently used, it is used by the chartered banks. It is, in other words, the provision of a lender of last resort for the chartered banks. We have pointed out earlier that we have a similar provision through the Cooperative Credit Associations Act with the Canada Deposit Insurance Corporation.

I would like Mr. Grad to comment on the level of reserves in the provincial credit union systems across Canada.

**Mr. Grad:** Mr. Chairman, this question was raised earlier this morning; the comparative level of liquid assets of the credit union system, as compared to that of the chartered banking system. These statistics are for the fiscal year ended in 1975 for the various financial institutions, and, in the credit unions statistics I give you, that will include the caisses, but taking into consideration such items as coin, Bank of Canada notes and deposits, other government notes and deposits, treasury bills and investments. The chartered banks, as a percentage of their total assets, at their fiscal year ended 1975, had a ratio of 31.8 per cent. The credit unions and caisses populaires, using the same classifications of investments and the same percentage of assets, had a ratio of 27.1 per cent related to their total assets. The source of those statistics, Mr. Chairman, is Statistics Canada, in publication No. 61006.

**The Chairman:** What do you think that supports, Mr. Grad? There is some point that you are making.

**Mr. Grad:** The point I am making, Mr. Chairman, is that in terms of the liquid assets of the credit union system, as compared to those of the chartered banking system, our liquidity is similar to that of the chartered banking system.

**The Chairman:** Are you objecting to the primary reserves, if their purpose is to assure continued liquidity?

**Mr. Bromberger:** May I just comment on that? There was one other point that we could make with respect to that. Of that 27 per cent that we have—again we must speak because we have different provinces—10 to 12 per cent of that is statutory cash reserves, provincially, that we must hold. The chartered banks, with their primary reserves, an average of 6, plus 5 with their secondary reserves, is about 11 per cent. We are saying that those statutory reserves are not really usable for liquidity purposes. It is the reserves above those that are really liquidity because you cannot operate and drop below that statutory level, not legally.

**The Chairman:** But you can borrow on the strength of your reserves to maintain your level?

**Mr. Bromberger:** The chartered banks can.

**The Chairman:** Yes.

*[Traduction]*

pas des liquidités à des fins d'exploitation. Autrement dit, les réserves primaires ne peuvent, sauf dans le cas de fluctuations mineures, être utilisées comme liquidités puisque la loi les exige.

A notre avis, les liquidités des banques à charte proviennent de la possibilité qu'elles ont d'emprunter de la Banque du Canada. Bien que ce service ne soit pas souvent utilisé, il l'est par les banques à charte. Autrement dit, les banques à charte ont là une maison de prêts de dernier recours. Nous avons déjà souligné que la Société d'assurance-dépôts du Canada nous offre un dispositif semblable conformément à la Loi sur les associations coopératives de crédit.

J'aimerais que M. Grad fasse des commentaires sur le niveau des réserves des régimes provinciaux de coopératives de crédit partout au Canada.

**M. Grad:** Monsieur le président, cette question a été posée ce matin quand on a demandé de comparer le niveau des liquidités des coopératives de crédit à celui des banques à charte. Ces statistiques concernent l'année financière terminée en 1975 des diverses institutions financières; les statistiques des coopératives de crédit que je vais vous donner et qui comprennent les caisses, tiennent compte des pièces, des billets à ordre et des dépôts de la Banque du Canada, des autres billets à ordre et dépôts du gouvernement, des coupures émises par le Trésor et des placements. A la fin de l'année financière terminée en 1975 le pourcentage de l'avoir total des banques à charte était de 31.8. D'après les mêmes catégories de placements et le même pourcentage de l'avoir, celui des coopératives de crédit et des caisses populaires était de 27.1. La source de ces statistiques, monsieur le président, est la publication n° 61006 de Statistique Canada.

**Le président:** Que voulez-vous démontrer par là, M. Grad?

**M. Grad:** Ce que je veux faire valoir, monsieur le président, c'est qu'une comparaison des liquidités des coopératives de crédit et de celles des banques à charte montre que nos liquidités sont semblables à celles des banques à charte.

**Le président:** Vous opposez-vous aux réserves primaires, si leur objectif est de garantir la disponibilité des liquidités?

**M. Bromberger:** Je me permettrais de faire une remarque à ce sujet. On pourrait faire valoir un autre argument à cet égard; sur les 27% que nous avons une fois de plus cela dépend des différentes provinces, 10 à 12% représentent les réserves statutaires obligatoires que nous devons détenir dans la province. Les banques à charte ayant une moyenne de 6% de réserves primaires plus 5% de réserves secondaires, en arrivent à un total d'environ 11%. Ces réserves statutaires ne sont pas vraiment utilisables comme liquidités. Nous nous servons des réserves qui leur sont supérieures, parce qu'il est légalement impossible de fonctionner au-dessous de ce niveau statuaire.

**Le président:** Mais vous pouvez emprunter en vous fondant sur l'importance de vos réserves pour maintenir votre niveau.

**M. Bromberger:** Les banques à charte le peuvent.

**Le président:** Oui.



[Text]

**Senator Desruisseaux:** Do these reserves vary from province to province?

**Mr. Bromberger:** Yes.

**Senator Desruisseaux:** Is there any in the province of Quebec?

**Mr. Bromberger:** I don't want to comment on that. I am not sure what they are. I see there are people from Quebec here, if you would like the question answered.

**M. Morin:** Le taux de réserve dans la province de Québec!

**Le sénateur Desruisseaux:** Oui, c'est ça.

**M. Morin:** Dix, sénateur Desruisseaux.

**Mr. D. Scott Q.C., Adviser to the Committee:** Could I just clarify one thing, Mr. Bromberger? You used the words "statutory reserves for provincially incorporated institutions." Those are not in fact reserves. Are they not a portfolio requirement established by statute?

**Mr. Bromberger:** My apologies. They are statutory cash reserves or liquidity holdings, as are the primary cash reserves of the chartered banks.

**Mr. Scott:** They are not deposited outside of the control of the institution.

**Mr. Bromberger:** In most cases they are kept with the provincial centrals.

**Mr. Scott:** That is to say, the person upon whom this requirement is imposed owns the reserves themselves, and you, in effect, are certifying as to what your portfolio contains; whereas the banks are in fact depositing them with the central banking system.

**Mr. Bromberger:** Six per cent of the 11 they are depositing with the central banking system, on average.

**Mr. Scott:** You are talking of the primary reserves now?

**Mr. Bromberger:** Yes.

**The Chairman:** When you keep talking about the central banks, in relation to what and when? You were using the deposit of the central banks.

**Mr. Bromberger:** No, I said the central credit unions, sir.

**Mr. Scott:** To clarify one other point, and forgetting liquidity for the moment, what is your position as to whether the primary reserves required by the Bank Act, that are deposited with the central bank under the Bank Act, are in fact an instrument in the central bank establishing monetary policy? Are they or are they not, in your view?

**Mr. Bromberger:** To answer this further, we think so. That is one of the reasons why we are saying that we should be excluded. We will hold a settlement account, but not reserves.

**Mr. Scott:** Thank you.

**Mr. Bromberger:** The second point was the settlement accounts for clearing purposes. We acknowledge the need for some form of settlement account to handle the debits and credits between financial institutions in the clearing or pay-

[Traduction]

**Le sénateur Desruisseaux:** Ces réserves varient-elles d'une province à l'autre?

**M. Bromberger:** Oui.

**Le sénateur Desruisseaux:** Y en a-t-il dans la province de Québec?

**M. Bromberger:** Je ne veux pas m'aventurer sur ce terrain. Je vois qu'il y a des représentants du Québec ici; vous pouvez leur poser la question.

**Mr. Morin:** The level of the reserves in the province of Quebec!

**Senator Desruisseaux:** Yes, that is so.

**Mr. Morin:** Ten, senator Desruisseaux.

**M. D. Scott c.r., conseiller du Comité:** Pourrais-je simplement préciser un point, M. Bromberger? Vous avez parlé de réserves statutaires pour les institutions constituées en corporation au niveau provincial. Il ne s'agit pas en fait de réserves; n'est-ce pas plutôt une quantité de valeurs exigée par la loi.

**M. Bromberger:** Mes excuses. Il s'agit de réserves en caisse statutaires ou de valeurs liquides, comme c'est le cas pour les réserves primaires en caisse des banques à charte.

**M. Scott:** Elles ne sont pas déposées, lorsqu'elles sont soustraites au contrôle de l'institution.

**M. Bromberger:** Dans la plupart des cas, elles sont conservées dans les centrales provinciales.

**M. Scott:** C'est-à-dire que la personne à qui cette exigence est imposée possède les réserves elle-même, et vous, vous certifiez le contenu de vos valeurs, tandis que les banques les déposent en fait auprès du système bancaire central.

**M. Bromberger:** Elles sont déposées dans une proportion moyenne de 6% sur 11% auprès du système bancaire.

**M. Scott:** Vous parlez de réserves primaires maintenant?

**M. Bromberger:** Oui.

**Le président:** Lorsque vous parlez des banques centrales, à quoi à quelle période faites-vous allusion? Vous utilisez le dépôt des banques centrales.

**M. Bromberger:** Non. J'ai parlé des caisses d'économie centrales, monsieur.

**M. Scott:** Précisons un autre point, et oublions les liquidités pour le moment, si vous le voulez bien. Croyez-vous que les réserves primaires exigées par la Loi sur les banques et déposées à la banque centrale en vertu de la même loi permettent à la banque centrale d'établir sa politique monétaire? Quel est votre avis?

**M. Bromberger:** Oui, nous le croyons. C'est une des raisons qui nous font dire que nous devrions être exclus. Nous tiendrons un compte de liquidation, mais aucune réserve.

**M. Scott:** Merci.

**M. Bromberger:** Le second point a trait aux comptes de liquidation établis à des fins compensatoires. Nous reconnaissons le besoin d'une forme quelconque de compte de liquidation pour traiter des crédits et des débits entre les institutions

*[Text]*

ments system. We carry these in one form or another now through the chartered banks or agent banks. The white paper proposes that these settlement accounts be made up of primary reserves, which are deposited with the Bank of Canada, and cash, calculated as a percentage of all deposits, rather than just those deposits which are chequable. We propose a formula which is functional and is directly related to credit union settlement requirements. On this basis we would strongly object to the power to be given to the Governor in Council to vary settlement accounts by varying reserve ratios.

I would like Mr. Grad to comment on our proposed functional formula.

**Mr. Grad:** Mr. Chairman, the proposal we are making is based on a statistical analysis of provincial central credit union flows from the years 1974 through 1976. As a result of that analysis, we found out that credit unions, for that period, were in an overall favourable position regarding clearing flows. The net inflow during that period was \$1.06 millions higher than the net outflow. However, during that period there were drawdowns on certain numbers of the days during which we exchanged clearings with the chartered banking system; that is, the credit union orders which the chartered banks gave to us exceeded our deposits with them. During that period the largest single drawdown against the system, and again using the five-province example, was some \$32.6 million. However, on approximately 93 per cent of the days in which there were drawdowns, the amount drawn down was something less than \$16 million. Based on that preamble, we have some suggestions for the level of the settlement account which we could maintain to cover our clearing fluctuations and in order to assure the other partners in the Canadian payments association of the financial stability of the credit union system.

Our proposal was that we would maintain with the Bank of Canada a clearing settlement account equivalent to \$18 million. This, we should emphasize, was sufficient to cover the deficiencies, if there were any, on 93 per cent of the days during which there was such a deficiency. Over and above that, we are proposing that we provide an additional \$36 million in Dominion of Canada bonds, through the Bank of Canada, which would be lodged with them. That \$36 million, plus the \$18 million in cash balances which we would hold, totals \$54 million, and that, in effect, is some \$18 million more than the largest single drawdown we had during the period of the analysis which was made.

Our rationale for the budgeting of the \$36 million in Canada bonds with the Bank of Canada is that that could be used as security for any borrowings against the Bank of Canada to cover day-to-day fluctuations until we could adjust them on the following day. But the participants, the partners in the Canadian payments association, would be assured of the stability of the credit unions and the fact that our orders would be settled by virtue of the \$18 million in cash, plus the \$36

*[Traduction]*

financières comprises dans le système de compensation ou celui des paiements. Nous assurons maintenant ce service sous une forme ou une autre par l'entremise des banques à charte ou des banques mandataires. Le Livre blanc propose que ces comptes de liquidation soient composés des réserves primaires déposées à la Banque du Canada et d'argent en caisse, calculé proportionnellement aux dépôts, plutôt que des simples dépôts encaissables par chèque. Nous proposons une formule fonctionnelle qui répond directement aux exigences de liquidation des caisses d'économie. C'est pourquoi nous nous objectons fortement à ce que le Gouverneur en conseil reçoive le pouvoir de faire varier les comptes de liquidation au moyen des coefficients de réserves.

J'aimerais que M. Grad commente notre projet de formule fonctionnelle.

**M. Grad:** Monsieur le président, notre proposition s'appuie sur une analyse statistique des transactions des caisses d'économie centrales provinciales au cours des années 1974 à 1976. Cette analyse nous a permis de découvrir que les caisses d'économie, pendant cette période, étaient dans l'ensemble favorables à la compensation. Les rentrées nettes au cours de cette période ont été de 1.06 million supérieures aux sorties nettes. Toutefois, pendant cette période, il y a eu des diminutions du volume des compensations certains jours où nous avons effectué des compensations auprès des banques à charte, c'est-à-dire que les ordres des caisses d'épargne et de crédit que nous ont donnés les banques à charte dépassaient nos dépôts chez elles. Au cours de cette période, la diminution la plus importante dans le cadre du même exemple des 5 provinces, s'élevait à environ \$32.6 millions. Toutefois, pour environ 93% des jours où il y avait des diminutions, le montant s'élevait à moins de \$16 millions. À la lumière de ce préambule, nous avons quelques suggestions à faire sur le compte de liquidation que nous pourrions conserver pour couvrir les fluctuations des compensations et pour assurer les autres membres de l'Association canadienne des paiements de la stabilité financière du système des caisses d'épargne et de crédit.

Nous proposons de conserver à la Banque du Canada un compte de liquidation équivalent à \$18 millions. Ce montant, nous tenons à le préciser, suffisait à couvrir les manques, s'il y en avait, dans 93% des jours où cela se produisait. Nous proposons de plus une somme additionnelle de \$36 millions en obligations du Dominion du Canada, par l'intermédiaire de la Banque du Canada, et qui pourraient être déposés à cette banque. Ces \$36 millions, ajoutés aux \$18 millions en soldes actifs, que nous détiendrions, totalisent \$54 millions. En réalité cette somme dépasse de \$18 millions la diminution la plus importante que nous ayons connu au cours de la période d'analyse.

Cette réserve de \$36 millions en obligations du Canada, déposée à la Banque du Canada, pourrait servir de garantie pour tout emprunt fait à la Banque du Canada pour couvrir les fluctuations quotidiennes jusqu'à ce que nous puissions les couvrir le jour suivant. Mais les participants, les membres de l'Association canadienne des paiements seraient assurés de la stabilité des caisses d'épargne et de crédit et du fait que nos ordres seraient réglés grâce aux \$18 millions en liquidités, plus



[Text]

million in Canada bonds which we would have lodged with the Bank of Canada.

**Senator Macnaughton:** Do I understand that you have already made this offer to the Minister of Finance?

**Mr. Grad:** We have made this as a proposal and information given to the Department of Finance.

**Senator Desruisseaux:** What was the response to that?

**Mr. Grad:** At this time there has been no official response.

**The Chairman:** So the bill is being drafted, senator.

**Mr. Scott:** Was that proposal made after publication of the white paper?

**Mr. Grad:** Yes, that proposal was made after publication of the white paper and in connection with our response to that white paper, and supplementary documentation.

**The Chairman:** Mr. Grad, what do you say the Bank of Canada can do with the primary deposits which are in cash and are deposited with the Bank of Canada?

**Mr. Bromberger:** What can they do with them?

**The Chairman:** I did not say what they do with them. I said what do you say they can do with it? What use can they make of it?

**Mr. Grad:** If they were to accept the suggestion in the white paper, those deposits can be used as proof of the stability of the partners in the payments association in the clearing system—the fact that the orders cashed by other participants in the payments association will be honoured when the time comes for exchange on the following day.

**The Chairman:** That is not a characteristic of a monetary policy or monetary control. It is more a characteristic of liquidity or public protection, is it not?

**Mr. Grad:** That is our point, that the requirement for the amounts to be lodged with the Bank of Canada, either in cash or as Dominion of Canada bonds, in effect are to cover the settlements. We divorce the matter of the clearing settlement accounts from monetary policy entirely.

**The Chairman:** Do you see any practical difficulty in a provision in connection with the membership in the payments association that you are entitled to deposit interest-bearing securities and receive the interest?

**Mr. Bromberger:** No.

**The Chairman:** Do you see any difficulty that that would present in the functioning of the system?

**Mr. Bromberger:** No.

**The Chairman:** Even if you recognize that it is to assure liquidity and assure public protection?

**Mr. Bromberger:** It is to assure settlement and in that sense liquidity, yes.

**The Chairman:** Well, are we not just playing with words when you say "assure settlement"? The real purpose is that the requirements of settlement are met and, so long as they are met, the question of the reserves does not arise.

[Traduction]

le \$36 millions en obligations du Canada que nous aurions déposés à la Banque du Canada.

**Le sénateur Macnaughton:** Dois-je en déduire que vous avez déjà fait cette offre au Ministre des Finances?

**M. Grad:** Nous l'avons présentée sous forme de proposition et de renseignements soumis au ministère des Finances.

**Le sénateur Desruisseaux:** Quelle a été sa réponse?

**M. Grad:** Nous n'avons pas encore reçu de réponse officielle.

**Le président:** Ainsi le bill est en voie de rédaction, sénateur.

**M. Scott:** Cette proposition a-t-elle été faite après la publication du Livre Blanc?

**M. Grad:** Oui, elle a été faite après la publication du Livre Blanc et elle est liée à notre réponse à ce Livre Blanc et aux explications additionnelles.

**Le président:** Monsieur Grad, que dites-vous que la Banque du Canada peut faire avec les réserves primaires en liquide déposées à cette banque?

**M. Bromberger:** Que peuvent-ils en faire?

**Le président:** Je n'ai pas demandé ce qu'ils peuvent en faire. Je vous ai demandé ce que vous pensez qu'ils peuvent faire avec ces dépôts? Quel usage peuvent-ils en faire?

**M. Grad:** S'ils acceptaient la suggestion du Livre Blanc, ces dépôts pourraient être utilisés comme preuve de stabilité des membres de l'association des paiements dans le système de compensation—comme preuve que les ordres encaissés par les autres participants de l'association seront honorés lorsque viendra le temps de les échanger le jour suivant.

**Le président:** Il ne s'agit pas d'une caractéristique d'une politique ou d'un contrôle monétaire. Il s'agit plus d'une caractéristique de liquidité ou de protection publique; n'est-ce pas?

**M. Grad:** C'est là notre avis: Les réserves qui doivent être déposées à la Banque du Canada, en liquidités ou en obligations du Dominion du Canada sert en réalité à couvrir les règlements. Nous séparons complètement des comptes de règlement de compensations et la politique monétaire.

**Le président:** Voyez-vous des difficultés sur le plan pratique à une disposition, concernant les membres de l'association de paiements, et selon laquelle ils auraient le droit de déposer des obligations et de recevoir des intérêts?

**M. Bromberger:** Non.

**Le président:** Pensez-vous que cette solution puisse soulever une difficulté quelconque dans le fonctionnement du système?

**M. Bromberger:** Non.

**Le président:** Même si vous reconnaissez qu'il s'agit d'assurer des liquidités et d'assurer la protection du public?

**M. Bromberger:** Il s'agit d'assurer l'apurement des comptes et, dans ce sens, d'assurer des liquidités, oui.

**Le président:** Est-ce que vous ne jouez pas sur les mots lorsque vous dites: «assurer l'apurement des comptes»? Le véritable objectif est que nous puissions faire face à la néces-



[Text]

**Mr. Bromberger:** The national association two or three years ago undertook a major liquidity study and we acknowledge that the cheque flow, the money flowing out as a result of cheques written, is part of liquidity management. However, there is also the question of inflows relating to the economies of various regions of this country. There is also the point which was made this morning with respect to the sale of Canada Savings Bonds and the outflow, which affects us in the remainder of the provinces, also. There is also the question of the flow of funds out with respect to loan commitments which may have been made by a credit union.

All I am saying is that liquidity is more than just a settlement of balances between financial institutions. We use a broad definition of "liquidity."

**The Chairman:** The purpose, basically, is public protection.

**Mr. Bromberger:** Yes, of liquidity.

**The Chairman:** Is that not right?

**Mr. Bromberger:** Of liquidity, yes.

**The Chairman:** And that is not necessarily monetary policy.

**Mr. Bromberger:** That is correct.

The chartered banks, because of their size, are obvious targets of much of the white paper's emphasis on competition. This is our opinion. It has been suggested that the rapid growth of near banks, such as the credit unions, caisses populaires and trust companies is reducing the role of chartered banks in the Canadian financial system. The charts on pages 9 to 12 in the white paper indicate that since 1967 the chartered banks have been growing in relation to the near banks, at least in certain particular areas. The information taken from public records in our own initial brief supports this view.

We also have some additional information, which updates our own figures and brings us to 1976. I would like Mr. Grad to indicate the relative proportions of chartered banks, trust companies and the credit unions.

**Mr. Grad:** Mr. Chairman, the statistics which Mr. Bromberger has asked me to provide are taken by combining charts Nos. 7, 39, 40, 41 and 42 in the December 1976 Bank of Canada Review. Now, if we compare 1973 market shares and 1976 market shares of the chartered banks, the trust companies and the credit unions, we have the following set of statistics: Chartered banks in 1973 had 61.4 per cent of the market shares; in 1976 they had 61 per cent. Trust companies had 11.7 per cent in 1973; they had 12 per cent in 1976. The credit unions had 9.4 per cent in 1973; they had 9.9 per cent in 1976.

[Traduction]

sité d'apurer les comptes et, si nous le pouvons, la question des réserves ne se pose pas.

**M. Bromberger:** Il y a deux ou trois ans, l'Association nationale a entrepris une importante étude sur les liquidités et nous reconnaissons que la masse monétaire correspondant aux chèques en circulation relève de la gestion des liquidités. Cependant, il faut également considérer les apports monétaires fournis par les différentes régions du pays. Il faut également considérer la question qui a été développée ce matin relativement à la vente des obligations d'épargne du Canada et qui constitue une sortie d'argent importante pour les autres provinces. N'oublions non plus la question des fonds qui s'échappent par le biais des prêts accordés par une caisse populaire.

Je veux simplement dire que les liquidités en question constituent davantage qu'un apurement des comptes entre les institutions financières. Nous employons une définition plus large du terme «liquidités».

**Le président:** Fondamentalement, il s'agit d'assurer la protection du public.

**M. Bromberger:** Ou, par des liquidités.

**Le président:** N'est-ce pas exact?

**M. Bromberger:** Oui, par des liquidités.

**Le président:** Il ne s'agit pas nécessairement de politique monétaire.

**M. Bromberger:** C'est exact.

Les banques à charte, à cause de leur importance, sont naturellement la cible la plus visée par le Livre blanc lorsqu'il s'agit de concurrence. Telle est notre opinion. On dit que la croissance rapide des quasi-banques, telles que les caisses d'épargne et de crédit, les caisses populaires et les compagnies de fiducie, a réduit le rôle des banques à charte dans le système financier canadien. Les graphiques des pages 9 à 12 du Livre blanc indiquent que depuis 1967 les banques à charte se sont développées par rapport aux quasi-banques, du moins dans certains domaines donnés. Dans notre exposé initial, les renseignements tirés des archives nationales étaient ce point de vue.

Nous possédons également quelques renseignements supplémentaires qui mettent à jour nos propres chiffres et nous amènent en 1976. J'aimerais que M. Grad indique dans quelles proportions existent les banques à charte, les compagnies de fiducie et les caisses d'épargne et de crédit.

**M. Grad:** Monsieur le président, les statistiques que M. Bromberger m'a demandé de fournir ont été obtenues en combinant les graphiques n° 7, 39, 40, 41 et 42 de la revue de la Banque du Canada de décembre 1976. Maintenant, si nous comparons les titres des banques à charte, des compagnies de fiducie et des caisses d'épargne et de crédit en 1973 et en 1976, nous obtenons les statistiques suivantes: En 1973, les banques à charte possédaient 61.4% des actions du marché; en 1976 elles en possédaient 61%. Les compagnies de fiducie possédaient 11.7% en 1973 et 12% en 1976. Les caisses d'épargne et de crédit possédaient 9.4% en 1973 et 9.9% en 1976.

*[Text]*

If we look at percentage growth over that same period, the chartered banks grew 48.2 per cent, the trust companies grew 56.2 per cent and the credit unions grew 52 per cent.

**Mr. Bromberger:** The point we are endeavouring to make, Mr. Chairman, is that this would suggest to us that despite the supposed inequity for the chartered banks in holding primary reserves, their different structure means that they have no difficulty in retaining a continuing competitive position.

We indicate in our brief the additional burdens placed on us by having to hold reserves. One strong theme in the white paper is to increase competition between financial institutions in Canada. It seems to us that this is a major anomaly in the white paper. We have asked for and in some sense been given the right in the proposals to have direct access to the existing clearing system and the future electronic payment system. However, at the same time, the paper comes out strongly in support of greater competition. It seems difficult for us to understand how reducing reserve requirements on the banks, which the white paper proposes to some extent, and increasing them on credit unions will make for greater competition in serving the public with savings, loan and other financial services.

There is a third point, equity of treatment. We have obviously been dealing in part with this matter of equity of treatment in earlier comments. It was pointed out earlier that credit unions as well as their centrals now hold cash reserves. We acknowledge, with the exception of actual cash or currency, that our cash reserves are interest-bearing reserves.

I believe that is the question you asked.

Nevertheless, we have some difficulty in understanding this principle of equity, which proposes adding additional cash reserves in the form of interest-free deposits with the Bank of Canada on credit unions and other near banks and reducing the proportion now held by chartered banks.

This is of particular concern to us when we keep in mind that there are other legislative and operating privileges, to which we referred earlier, for the chartered banks. Three brief examples will make our point: First, the chartered banks divide certain interest-free deposits from the Government of Canada among themselves to cover the cost of handling Government of Canada cheques. Now, this is our information; we cannot directly verify that, but there is a division of interest-free deposits. Credit unions and trust companies also handle these government cheques and receive none of these deposits. The chartered banks also hold all other Government of Canada deposits at a rate which is considered by us to be fairly favourable.

*[Traduction]*

Si nous examinons la croissance pendant la même période, nous constatons que les banques à charte ont progressé de 48,2%, les compagnies de fiducie de 56,2% et les caisses d'épargne et de crédit de 52%.

**M. Bromberger:** Ce à quoi nous voulons en venir, monsieur le président, c'est qu'en dépit de l'injustice présumée dont sont victimes les banques à charte du fait qu'elles détiennent des réserves primaires, leurs structures différentes leur permet sans difficultés de maintenir une position concurrentielle permanente.

Nous indiquons dans notre exposé les charges supplémentaires qui nous sont imposées du fait de devoir conserver des réserves. L'un des sujets sur lequel on a insisté dans le Livre blanc est l'accroissement de la concurrence entre les établissements financiers au Canada. Il nous semble que c'est là une des principales anomalies du Livre blanc. Nous avons demandé, et dans une certaine mesure on nous a accordé, le droit d'avoir directement accès au système de compensation existant ainsi qu'au futur système électronique de paiements. Or, en même temps, le Livre blanc préconise fortement une plus grande concurrence. Il nous semble difficile de comprendre comment le fait de diminuer les exigences relatives aux réserves pour les banques, ce que propose dans une certaine mesure le Livre blanc, et d'augmenter ces exigences pour les caisses d'épargne et de crédit, stimuleront la concurrence pour fournir au public des réserves, des prêts et autres services financiers.

Il y a une troisième question qui est celle de la justice dans la façon de traiter les organismes. Nous avons eu manifestement l'occasion de traiter en partie de cette question dans nos observations antérieures. Nous avons déjà signalé que les caisses d'épargne et de crédit, ainsi que leur bureau central, détiennent à l'heure actuelle des réserves en espèces. Nous reconnaissons que nos réserves en espèces rapportent des intérêts, sauf en ce qui concerne les espèces ou les devises réelles.

Je crois que cela répond à votre question.

Néanmoins, nous n'arrivons pas à comprendre ce principe d'équité en vertu duquel on recommande que les coopératives de crédit et les autres quasi-banques soient tenues de maintenir à la Banque du Canada des réserves liquides supplémentaires, sous la forme de dépôts sans intérêt, et que les banques à charte n'aient pas à maintenir des réserves aussi importantes que par le passé.

Cela nous inquiète particulièrement si nous songeons aux autres privilèges législatifs dont bénéficient les banques à charte dans leurs opérations, privilèges dont nous avons fait mention plus tôt. Permettez-moi d'illustrer ce point en recourant à trois brefs exemples. Premièrement, les banques à charte, dans le but de compenser le coût du traitement des chèques du gouvernement du Canada, se partagent entre elles certains dépôts provenant du gouvernement du Canada et ne portant pas intérêts. Nous savons, même si nous ne pouvons pas le vérifier directement, qu'il existe un tel partage de dépôts ne portant pas intérêts. Les coopératives de crédit et les sociétés de fiducie traitent également les chèques du gouvernement mais ne reçoivent aucun de ces dépôts. De plus, les banques à charte détiennent tous les autres dépôts du gouver-



[Text]

Secondly, the chartered banks are depositories for government funds, and during the Canada Savings Bond campaign lose some of their deposits to bond sales. These funds are redeposited in the form of Government of Canada deposits. On the other hand, for credit unions and other near banks, Canada Savings Bond sales are a net drain to the government deposits held by the chartered banks.

Finally, the chartered banks do not have to withhold taxes on earnings on foreign currency deposits.

Our final point is with respect to monetary policy. The white paper suggests that reserves be applied to financial institutions in the payment system to assure future—and it makes that point—future control by the Bank of Canada of the money supply. To us, the theory and practice of central banking indicates that the major function of primary reserves held in a central bank is to serve monetary policy purposes. We suggest strongly to you that the requirement to hold primary or cash reserves would place us immediately under the direct control of the Bank of Canada for monetary policy purposes. There are two reasons why we oppose this.

The white paper has indicated—and Mr. May has discussed the jurisdictional problems—that it is not becoming involved in constitutional or jurisdictional questions. We feel that the question of control of monetary policy is a constitutional question, if we are required to hold reserves. Since the Government of Canada in its white paper has indicated that it does not want to deal with this issue, we will not argue its relative merits or demerits. We do, however, stress once again that the requirement to hold primary reserves is the means for the Bank of Canada to control monetary policy and it does bring up the jurisdictional question.

**The Chairman:** Mr. Bromberger, if I put it down on a piece of paper, 1, 2, 3, 4, 5, 6—whatever the number of points that you have developed is—and add them up, what do you say would be the answer I would arrive at in relation to the question we are considering?

**Mr. Bromberger:** With respect to the kind of legislation?

**The Chairman:** Yes?

**Mr. May:** Mr. Chairman, perhaps I can attempt to answer that: It is a complex question, but allow me to attempt to do it, point by point. Number one, we are making the suggestion that we should have direct access to the clearing system as covered in the white paper. Number two, when we are quite prepared to pay our share of our direct participation in the clearing system, whether it is a charge by way of the relationship to the actual use we make of that system, by a per-item

[Traduction]

nement du Canada à un taux que nous estimons passablement avantageux.

Deuxièmement, les banques à charte sont dépositaires des fonds du gouvernement, et, pendant la campagne des obligations d'épargne du Canada, une partie des sommes dont ils sont dépositaires sert à l'achat d'obligations. Ces fonds sont redéposés sous forme de dépôts du gouvernement du Canada. D'autre part, pour les coopératives de crédit et les autres quasi-banques, les ventes d'obligations d'épargne du Canada constituent une saignée nette en faveur des dépôts du gouvernement détenus par les banques à charte.

Enfin, les banques à charte ne sont pas tenues de retenir des impôts sur les gains que produisent les dépôts de devises étrangères.

Notre dernier point est en rapport avec la politique monétaire. Le Livre blanc recommande que les institutions financières recourant au système de paiement soient tenues de maintenir des réserves pour assurer—et c'est là notre point—le contrôle future, par la banque du Canada, de la masse monétaire. Il nous semble qu'en ce qui concerne la banque centrale, la théorie et la pratique indiquent que la principale fonction des réserves primaires qui y sont maintenues est de faciliter l'application des politiques monétaires. Nous tenons fortement à vous faire remarquer que l'obligation de maintenir des réserves primaires ou liquides nous placeraient immédiatement sous le contrôle direct de la banque du Canada afin de faciliter l'application des politiques monétaires. Nous nous y opposons pour deux raisons.

Il est indiqué dans le Livre blanc—et monsieur May a traité des problèmes de juridiction—que le gouvernement ne veut pas entrer dans les questions de nature constitutionnelle ou juridictionnelle. Nous estimons que si l'on nous oblige à maintenir des réserves, la question du contrôle des politiques monétaires devient une question constitutionnelle. Puisque le gouvernement du Canada a indiqué, dans son Livre blanc, qu'il n'entend pas débattre cette question, nous n'allons pas discuter de ses mérites ou de ses démérites relatifs. Toutefois, nous insistons de nouveau sur le fait que l'obligation de maintenir des réserves primaires est le moyen pour la banque du Canada de contrôler la politique monétaire, ce qui pose tant de problème des juridictions.

**Le président:** Monsieur Bromberger, si j'additionne le nombre des points que vous avez soulevés, quelle priorité accorderiez-vous au problème que nous étudions?

**M. Bromberger:** Vous voulez parler de l'aspect de la loi?

**Le président:** Oui

**M. May:** Monsieur le président, permettez-moi d'essayer de répondre à cette question point par point bien qu'elle soit compliquée. Tout d'abord, nous voulons avoir directement accès au système de compensation tel qu'il est défini dans le Livre blanc. Deuxièmement, alors que nous sommes tout à fait disposés à payer la part de notre participation directe au mécanisme de compensation, que ce soit en fonction de notre utilisation du système, c'est-à-dire effet par effet, ou en dispo-



[Text]

amount, or having an interest-free settlement account held, as suggested by the caisses with the new Canadian payments association, we are prepared to hold that interest-free deposit to settle on our clearings on a daily basis with the Bank of Canada. Thirdly, we do not agree with the reserve proposal in the white paper as to the amount suggested, because it has no relationship to participation in the clearing system. Also, we do not agree with the method suggested in establishing that reserve. Fifthly, we do not accept the application of monetary policy on the provincial organizations known as credit unions for the reasons that we have just set out.

**The Chairman:** That is the constitutional question.

**Mr. May:** Yes. We have our monetary policy within our own credit union system. We are required to hold our liquidity as we could relate them analogous to the primary reserves of the banks by our provincial statutes, and we do have those within our central credit unions within each province. I think those are the main points of our representations.

**The Chairman:** On the constitutional question, under the BNA Act the federal authority has exclusive jurisdiction over banking, the incorporation of banks, the printing of paper money and interest. Now, it is a principle of law, as I understand it, that where there is no specific definition as to the authority that is given under the BNA Act—for instance “banking” is not defined except that you have different headings. I mentioned banking, incorporation of banks, the issuing of paper money and then you have savings banks, interest, bills of exchange and promissory notes and legal tender. Now under this principle of interpretation where a word is not defined—and let us take “banking” as an example—then it is what is understood by the word that is used. If you look at all the circumstances and you say, “Is it necessarily incidental to the carrying out of the business of banking that you have a clearing system?” If it is, then it is part of banking. So what have you to say about that?

**Mr. Bromberger:** I do not think it is. I think that clearing is incidental to the carrying out of banking.

**The Chairman:** Let me give you an illustration, then. There was a case in the Supreme Court of Canada back in 1906—at least, I think that is the date of the report—and the argument was that, because there was a labour convention that came properly within civil rights in the provinces and only the provinces could legislate for that. The Supreme Court of Canada, in a split decision, said that this was of its nature an international agreement—the labour convention—and they said that is covered by section 132 of the BNA Act which deals with treaties under international agreements. They further said that the moment you get that situation, what heretofore under property and civil rights would be exclusive juris-

[Traduction]

sant d'un compte de liquidation exempt d'intérêts, tel que l'ont suggéré les caisses populaires, avec la nouvelle Association canadienne des paiements, nous sommes disposés à constituer un dépôt exempt d'intérêt afin d'honorer quotidiennement auprès de la Banque du Canada nos chèques présentés à la compensation. Troisièmement, nous ne sommes pas d'accord avec la proposition que contient le Livre blanc sur le montant des réserves à constituer car elle n'a aucun rapport avec la participation au mécanisme de compensation. Nous ne sommes également pas d'accord sur la méthode suggérée pour constituer ces réserves. Cinquièmement, nous n'acceptons pas l'application de la politique monétaire sur les organisations provinciales que sont les caisses d'économie pour les raisons que nous avons évoquées.

**Le président:** C'est une question constitutionnelle.

**M. May:** Oui. Nous avons notre propre politique monétaire à l'intérieur de notre système des caisses d'économie. Nos lois provinciales nous obligent à conserver nos liquidités car elles correspondent aux réserves primaire des banques, et nous constituons ses réserves par l'intermédiaire de notre centrale et ce dans chaque province. Je pense que ce sont les principaux points que nous avons soulevés.

**Le président:** Pour en revenir à la question constitutionnelle, d'après l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le Parlement fédéral a entière juridiction sur les opérations bancaires, la constitution des banques en sociétés, l'impression des billets de banque et le taux de l'intérêt. Si j'ai bien compris, lorsqu'il n'existe aucune définition bien précise quant à l'autorité conférée par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique—par exemple, il n'existe aucune définition pour «les opérations bancaires» c'est devenu une règle de droit de la définir par un ensemble de rubriques différentes. J'ai mentionné les activités bancaires, la constitution des banques en société, l'émission de billets de banque, et il y a aussi les banques d'épargne, les intérêts, les lettres de change, les billets à ordre et la monnaie légale. Maintenant, s'il faut interpréter un énoncé dans lequel les mots ne sont pas définis—et prenons par exemple «activités bancaires»—on s'intéresse alors aux ridions comprises dans le mot utilisé. Vous tenez compte de toutes les circonstances et vous vous demandez: «Le système de compensation découle-t-il nécessairement des activités bancaires?» Dans l'affirmative, il fait partie des activités bancaires. Que pensez-vous de cela?

**M. Bromberger:** Je ne crois pas que ce soit le cas. Je crois que la compensation découle des activités bancaires, tout simplement.

**Le président:** Permettez-moi alors d'illustrer la situation. En 1906—du moins je crois bien que c'était cette année-là—la Cour suprême du Canada a été saisie d'une affaire dont le point litigieux portait sur l'existence d'une entente de travail relevant des droits civils des provinces, et en vertu de laquelle, donc, seules les provinces pouvaient légiférer sur la question. Selon une décision non unanime de la Cour suprême du Canada, l'entente—l'entente de travail—était internationale de par sa nature, et assujettie par conséquent à l'article 132 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, portant sur les ententes internationales. La Cour suprême a aussi déclaré qu'en situation semblable, les aspects qui, en vertu des droits

[Text]

diction in that area ceases and the federal authority comes in under section 132 and under the peace, order and good government provision. So you are bucking a strong field. Then there are a number of other decisions much later, like the radio case, and there was also the aeronautics case where you will find pretty strong statements by the Privy Council. True, their statements now may only be persuasive, since the Supreme Court of Canada has the final and binding decision. So you are venturing into a tough field in your statement of constitutional policy.

**Mr. Bromberger:** We agree. Mr. May said earlier that we agree that the federal government has power, as it states in the preamble to the white paper, exclusive power to regulate banking, currency and payments in Canada.

**The Chairman:** You say that in your brief.

**Mr. Bromberger:** Yes, and we don't argue that. But all we are saying is that our understanding is that credit is a matter under the jurisdiction of the provincial governments. Now we are not here to argue who is right—whether it is the federal government or the provincial governments, because we could go on for ever on that. We are just stating our position in relation to that. We acknowledge those facts and we are stating our position in relation to those facts.

**The Chairman:** Well, we would not go on for ever because we would make a decision one way or the other and then if you did not agree it would be up to you to make the contest. But it seems to me that the simpler way would be to forget all about the constitutional question and try to achieve what it is you want.

**Mr. Bromberger:** We feel we have said that by indicating that we want to become part of the payments system, that we have a formula for depositing funds for settlement account purposes and that we are meeting all the requirements for reserves as we have indicated in our four points.

**The Chairman:** You may be meeting that in relation to the requirements in the province in the way of statutory reserves, and whatever is written into the bill, because it looks as though you will be dealt with in the Canadian payments association bill and perhaps not in the Bank Act. So if we can achieve that and bypass the question of the statutory requirements in the provinces by way of reserves, that could be a conflict and a very serious conflict. You might turn around and ask for credit to the extent that you have provided reserves provincially.

**Mr. Bromberger:** That is the thing we are trying to avoid, this kind of double jurisdiction problem, and we think—and we recognize that this is just our opinion—that we have given a workable solution which could apply just as easily to the trust companies, to the chartered banks and to anyone else.

[Traduction]

civils et de propriété, avaient été assujettis jusque là à une juridiction exclusive en ce domaine ne valaient plus, et que l'autorité fédérale prévalait en vertu de l'article 132 et de la disposition sur la paix, l'ordre et la bonne administration. Vous vous attaquez donc au principe solidement établi. Puis, il y a un certain nombre d'autres décisions, beaucoup plus tard, telle que l'affaire de la radio, et il y a eu également l'affaire de l'aéronautique, au sujet desquelles le Conseil privé a fait des déclarations en termes assez énergiques. Il est vrai qu'actuellement leur déclarations ne peuvent être que persuasives, puisque c'est la Cour suprême du Canada qui rend la décision finale et exécutoire. Donc, vous vous engagez sur un terrain difficile par votre déclaration de politique constitutionnelle.

**M. Bromberger:** Nous en convenons. M. May a déclaré il y a un instant que nous reconnaissons que le gouvernement fédéral a le pouvoir, comme il déclare dans le préambule du Livre blanc, le pouvoir exclusif de réglementer les banques, la monnaie et les paiements au Canada.

**Le président:** Vous le dites dans votre mémoire.

**M. Bromberger:** Oui, et nous ne le contestons pas. Mais nous disons seulement que nous croyons que le crédit relève de la compétence des gouvernements provinciaux. Or, nous ne sommes pas ici pour discuter lequel des deux a raison, le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial, parce que nous pourrions discuter cette question indéfiniment. Nous faisons simplement connaître notre position à ce sujet. Nous reconnaissons ces faits et nous indiquons notre position à leur sujet.

**Le président:** Nous ne prolongerions pas une telle discussion indéfiniment, parce que nous prendrions une décision pour ou contre, et ensuite si vous n'êtes pas d'accord il vous appartiendra de la contester. Mais il semble que le moyen le plus simple serait de ne pas faire intervenir l'aspect constitutionnel, et d'essayer d'obtenir ce que vous voulez.

**M. Bromberger:** Nous pensons que nous l'avons dit en déclarant que nous voulons adhérer au système des paiements, que nous avons une formule pour le dépôt de fonds aux comptes de liquidation et que nous remplissons toutes les conditions en matière de réserves comme nous l'avons indiqué dans nos quatre points.

**Le président:** Il est possible que vous remplissiez ces conditions en ce qui concerne les exigences du gouvernement provincial en matière de réserves statutaires, quelles que soient les dispositions du projet de loi parce qu'il semble que vous êtes visés dans le projet de loi sur l'Association canadienne des paiements et peut-être pas dans la Loi sur les banques. Donc, si on peut arriver à ce résultat et écarter la question des conditions statutaires, dans les provinces, en matière de réserves, cela pourrait créer un conflit et un très grave conflit. Vous pourriez à ce moment-là demander des crédits dans la mesure où vous avez fourni des réserves au niveau provincial.

**M. Bromberger:** C'est ce que nous essayons d'éviter, ce genre de problèmes que posent une double juridiction, et à notre avis, nous reconnaissons que c'est exclusivement notre opinion, nous avons offert une solution réalisable qui pourrait



[Text]

**The Chairman:** But you want the deposits to bear interest.

**Mr. Bromberger:** No, we have not said that. The settlement account deposits, the \$18 million.

**The Chairman:** I am not talking about the settlement accounts. I am talking about the deposits required by virtue of your membership in the association.

**Mr. Bromberger:** That is the one I am talking about. We are not talking about their bearing interest. We are not concerned about that for the settlement account purposes.

**The Chairman:** But you are talking of the primary reserves question.

**Mr. Bromberger:** We are saying that we do not want to hold primary reserves.

**Mr. Poissant:** But if there was a reserve required on which you would get interest, would your statement be the same?

**Mr. Bromberger:** To put it into context, we feel—and I will answer your question in a moment—we are talking about two things, a payment system and monetary policy. They are separate and distinct; but under our law historically they have been together, whether that is right or wrong.

We feel and we have always said this—in our first brief and ever since then—that we want to be involved in the Canadian payments system, and we have offered a solution. The question as to reserves concerns us in this way. The white paper indicates that for future purposes you hold the reserves now. And all we are saying is that as soon as we begin holding reserves, then we come under monetary policy, and that is federal jurisdiction and that involves us in a problem because we are already under provincial jurisdiction for cash reserve purposes.

**The Chairman:** I take it you realize that since monetary policy belongs to the federal authority, the Bank of Canada, by statute, is required to administer that, and if in administering that they say, "We need these reserves for that purpose," you have a problem then.

**Mr. Bromberger:** Yes, and all we are saying is that if they are going to do that, then they should come out publicly and say it and not say it for some time in the future. That is our point. If it is to be done, then we will argue it at that time.

We have some other points we would like to make and we would like to leave some papers with you. As an example, we have had some work done by independent people which indicates that we are responsive to monetary policy. We have had a university professor look at these figures. So our question is, if that is the case, why the reserves? It seems to me to be

[Traduction]

s'appliquer tout aussi facilement aux sociétés de fiducie, aux banques à charte et à toute autre entreprise financière.

**Le président:** Vous voulez que les dépôts produisent des intérêts.

**M. Bromberger:** Non, nous n'avons pas dit cela, mais les dépôts au compte de liquidation, les \$18 millions.

**Le président:** Je ne parle pas des comptes de liquidation, mais des dépôts exigés, si vous êtes membre de l'Association.

**M. Bromberger:** Ce sont les dépôts dont nous parlons, nous ne disons pas qu'ils devraient produire des intérêts. Nous ne nous en préoccupons pas en ce qui concerne le compte de liquidation.

**Le président:** Mais vous parlez du problème des réserves primaires.

**M. Bromberger:** Nous disons que nous ne désirons pas en avoir.

**M. Poissant:** Mais s'il y avait une réserve obligatoire qui vous rapporterait de l'intérêt, affirmeriez-vous encore la même chose?

**M. Bromberger:** Je répondrai à votre question dans un moment, mais en replaçant les choses dans leur contexte, il nous semble, que nous traitons de deux questions: un système de paiement et une politique monétaire. Ce sont en fait des domaines séparés et distincts, bien que notre droit les ait, traditionnellement, réunis à tort ou à raison.

Nous avons toujours dit, aussi bien dans notre premier mémoire qu'à maintes reprises depuis lors, que nous aimerions participer au système canadien des paiements, et nous avons proposé une solution à cet effet. Voici de quelle façon le problème des réserves nous préoccupe. Le Livre blanc mentionne qu'à des fins futures, il faudrait maintenir des réserves dès aujourd'hui. Dès que nous nous mettrons à avoir des réserves, et c'est simplement ce que nous voulons souligner, nous tomberons dans le domaine de la politique monétaire qui est de compétence fédérale; cette situation nous crée des problèmes car pour les réserves primaires nous relevons déjà de la juridiction provinciale.

**Le président:** Comme vous le savez, la politique monétaire est du ressort du gouvernement fédéral et la Banque du Canada, de par la Loi est obligée de gérer ce domaine; par conséquent, si, pour appliquer cette politique, les autorités disent: «Nous avons besoin de réserves à cette fin,» c'est alors que naît le problème.

**M. Bromberger:** Justement, et si c'est bien cela qu'ils se proposent de faire, ils devraient alors le dire ouvertement et ne pas l'affirmer aujourd'hui pour demain: voilà le seul point auquel nous tenons. S'il faut en venir là, nous en discuterons en temps et lieu.

Nous voudrions aussi soulever d'autres points et vous laisser quelques documents. Ainsi, par exemple, nous avons fait effectuer du travail par des personnes indépendantes et tout semble indiquer que nous réagissons aux politiques monétaires. Nous avons demandé à un professeur d'Université de considérer ces chiffres. Notre question est donc la suivante: si tel est bien le



[Text]

double-doing what is already happening and the reason, from our point of view, for our being responsive is that you cannot by-pass the interest rate mechanism.

**The Chairman:** Well, I don't think the provincial statutory reserves are intended in the area of monetary policy and control. I think they are only intended in the area of liquidity and public protection.

**Mr. Bromberger:** I agree.

**The Chairman:** And you are not going to switch them back and forth.

**Mr. Bromberger:** I would not argue that at all.

**The Chairman:** Anything else?

**Mr. Bromberger:** No, sir. I have a copy of the paper on our responsiveness.

**Mr. Poissant:** It was not included in your brief?

**Mr. Bromberger:** No, it was not.

**The Chairman:** Are there any questions from the committee?

**Senator Desruisseaux:** I am curious about one point. How does the system which we propose compare with the American system, for instance, applying to credit unions? I do not know anything about that.

**Mr. Bromberger:** Perhaps Mr. May can make a start on that.

**Mr. May:** Firstly, in general terms, the credit unions in the United States do not have chequable deposits. They do not have direct authority to issue cheques on any savings accounts which they have. So their relationship to the payments system in the United States is almost nil. The payments system and clearing systems in the United States are a myriad of systems beginning with local clearing systems, regional and then some federal. Of course, the main federal one is the U.S. federal reserve system. The credit unions in each of those areas have no direct legislative or formal relationship whatsoever with those systems.

**Senator Desruisseaux:** There is no association?

**Mr. May:** Yes, they have their associations, but they are purely internal and they interface with the various levels of the clearing systems they have in the United States, but on an indirect basis. They are not full participants in any of those clearing systems there.

**Senator Desruisseaux:** So it is not to be compared at all?

**Mr. May:** It is very difficult to compare the situation there with the situation in Canada.

**The Chairman:** Are there any further questions?

[Traduction]

cas, pourquoi imposer des réserves? Cela ne me paraît être qu'un dédoublement de ce qui existe déjà et d'après nous, si nous réagissons à une politique monétaire, c'est parce qu'il est impossible d'éviter le mécanisme du taux d'intérêt.

**Le président:** Eh bien, je ne crois pas que les réserves légales des provinces soient voulues par la politique et le contrôle monétaires. Je crois au contraire que leur seul but est d'assurer des liquidités suffisantes et de protéger le public.

**M. Bromberger:** Je suis d'accord.

**Le président:** Vous ne pouvez donc pas les faire servir à diverses fins.

**M. Bromberger:** Je ne le soutiendrais nullement.

**Le président:** Y a-t-il autre chose?

**M. Bromberger:** Non, monsieur le président. J'ai un exemplaire du document concernant notre réaction à une politique monétaire.

**M. Poissant:** Ce document n'était pas joint à votre mémoire, n'est-ce pas?

**M. Bromberger:** Non.

**Le président:** Les membres du comité ont-ils d'autres questions?

**Le sénateur Desruisseaux:** Une question me tracasse. Je me demande quelle est la différence entre la méthode que nous proposons et celle en usage aux États-Unis, en ce qui concerne, par exemple, les coopératives de crédit. J'ignore totalement ce qu'il en est.

**M. Bromberger:** Peut-être M. May pourrait-il aborder cette question.

**M. May:** Je dois d'abord vous dire que les coopératives de crédit américaines n'acceptent pas de dépôts transférable par chèque. De par leur statut, elles ne peuvent émettre des chèques sur les épargnes déposées par leurs clients et pourtant, elles ne sont pas vraiment rattachées au système de paiements américain. Le système de paiements et de compensation utilisé aux États-Unis est multiple. Il est formé des systèmes de compensation locaux, et régionaux et d'un certain nombre de systèmes fédéraux. Évidemment, au niveau fédéral, c'est le système de réserves fédéral qui est le plus important. Dans chacune des régions où elles existent, les coopératives de crédit ne sont nullement reliées, légalement ou officiellement à ces systèmes.

**Le sénateur Desruisseaux:** Il n'y a pas d'association?

**M. May:** Si, elles ont leurs associations, mais ces dernières sont purement internes et n'entretiennent qu'indirectement des relations aux divers niveaux, avec les systèmes de compensation qui existent aux États-Unis. Elles ne participent pleinement à aucun d'entre eux.

**Le sénateur Desruisseaux:** Donc, ce système n'est nullement comparable au nôtre, n'est-ce pas?

**M. May:** Il est très difficile de les comparer, en effet.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

[Text]

**Mr. Scott:** If I understand you correctly, Mr. Bromberger, your position is that the white paper should have been more direct in saying what it was attempting to do, and, under the guise of extracting reserves for clearing purposes, the white paper is really extracting reserves for future monetary control purposes.

**Mr. Bromberger:** We have argued that. It says at some future time; and that to us—

**Mr. Scott:** You say you are not at that time yet?

**The Chairman:** The Bank of Canada might think you are.

**Mr. Bromberger:** They may well, but it has never been openly stated.

**Mr. May:** Mr. Chairman, if one reflects back to the brief which you received this morning from the caisses populaires, might I make specific reference to pages 13, 14 and 15, where they comment on that very area arising out of the former Porter Commission, and also commentary by two good authorities, I would suggest: namely, the former governor of the Bank of Canada and the current governor of the Bank of Canada.

**Mr. Scott:** Would you agree that those comments made by the present governor and his predecessor were premised on the proposition that the chartered banks' share of the deposit system at the present time is sufficiently great that monetary control can be effected by reserves applied to the chartered banks, with the domino effect on the near-banks, without extracting reserves from the near-banks?

**Mr. May:** Yes. I would think that was the basis of their commentary.

**Mr. Bromberger:** In fact, we said that. That is the point that we made, that they have not dropped relatively in size to us since 1967. In fact, they have grown since 1967.

**Mr. Scott:** But you are growing too.

**Mr. Bromberger:** Oh yes, but in relative terms.

**The Chairman:** You are not inviting them to provide this. You are raising it to refute what they propose. What may you get in place of it? You want a clearing system, do you not?

**Mr. Bromberger:** We want to be in the payments system, and our wish would be as we have proposed it. There is no question but that we want to be in the payments system. There is no question about that.

**The Chairman:** There are some things that you may have to—

**Senator Beaubien:** Swallow.

**The Chairman:** ... look at more kindly—and some things you may have to swallow! Are there any other questions? If not, this concludes our hearing today.

[Traduction]

**M. Scott:** Si je vous ai bien compris, monsieur Bromberger, le Livre blanc aurait dû, à votre avis, exprimer plus clairement ses intentions. Selon vous, tout couvert d'extraire des réserves pour des fins de compensation, en réalité, le Livre blanc n'a en vue que le contrôle monétaire.

**M. Bromberger:** Tel était notre argument. Le Livre blanc parle d'un avenir plus ou moins immédiat, et dit que pour nous...

**M. Scott:** Vous prétendez ne pas avoir atteint cette étape encore.

**Le président:** La Banque du Canada croit peut-être que c'est le cas.

**M. Bromberger:** Peut-être, mais elle n'a jamais osé l'affirmer ouvertement.

**M. May:** Monsieur le président, reportons-nous au mémoire que vous avez reçu ce matin des Caisses populaires, plus précisément aux pages 13, 14 et 15 où figure un commentaire à ce sujet, fondé sur le rapport de l'ancienne Commission Porter et où l'on cite les noms de deux autorités en la matière; l'ancien et l'actuel gouverneurs de la Banque du Canada en l'occurrence, l'ex-gouverneur de la Banque du Canada et l'actuel détenteur de ce poste.

**M. Scott:** Croyez-vous que les commentaires de l'actuel gouverneur et de son prédécesseur se fondaient sur l'hypothèse voulant que la contribution des banques à charte au système de dépôts soit actuellement suffisante pour que le contrôle de la situation monétaire puisse s'exercer grâce aux réserves des banques à charte, avec des répercussions sur les quasi-banques sans pour autant leur retirer des réserves.

**M. May:** En effet, je crois qu'ils se fondaient sur cette hypothèse.

**M. Bromberger:** En fait, c'est ce que nous avons dit. C'est l'argument que nous avons essayé de faire valoir, à savoir que leur importance n'avait pas diminué depuis 1967 par rapport à la nôtre. En fait, l'écart s'est réduit depuis cette date.

**M. Scott:** Mais vous aussi vous êtes en période de croissance?

**M. Bromberger:** Très certainement, mais en termes relatifs.

**Le président:** Vous ne les invitez pas à faire leur part; vous soulevez ce problème pour réfuter ce qu'ils proposent. Que pourriez-vous obtenir au lieu de cela? Vous voulez un système de compensation, n'est-ce pas?

**M. Bromberger:** Nous souhaitons participer au système de paiements et nos propositions indiquent dans quelle voie. Il est absolument certain que nous souhaitons participer au système de paiements, il n'y a aucun doute là-dessus.

**Le président:** Il vous faudra peut-être...

**Le sénateur Beaubien:** ... faire des concessions.

**Le président:** ... ou examiner de plus près certains éléments et en prendre votre parti! Y a-t-il d'autres questions? Sinon, nous allons mettre un terme à notre audience d'aujourd'hui.

*[Text]*

We shall sit tomorrow morning on Bill C-16. I believe that our friends who are here this afternoon will be with us tomorrow morning when we look at Bill C-16. We have already had some runs at it, but we expect to get some help from you also.

The committee now adjourns and will meet again tomorrow at 9.30 a.m.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Nous tiendrons une séance demain matin relativement au bill C-16. Je crois que les personnes qui ont assisté à la séance de cet après-midi seront de nouveau avec nous demain matin lorsque nous examinerons le bill C-16. Nous nous sommes déjà penchés sur lui à quelques reprises mais nous espérons aussi pouvoir compter sur votre aide.

Le comité suspend maintenant ses travaux et se réunira à nouveau demain à 9 h 30.

Le comité suspend ses travaux.







## WITNESSES—TÉMOINS

### *La Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins:*

Mr. Alfred Rouleau, President  
Mr. René Croteau, General Manager  
Mr. Paul Emile Charron, Secretary-general  
Mr. André Morin, Advisor Government affairs  
  
Mr. Louis Tardif, General Counsel

### *La Fédération de Montréal des Caisses Desjardins:*

Mr. Yves Tetrault, General Manager  
Mr. Marcel Pageau, President

### *La Fédération des Caisses d'Economie du Québec:*

Mr. Jean Paul Comet, President  
Mr. Robert Soupras, General Manager

### *The Quebec Credit Union League:*

Mr. Jacques Chagnon, President  
Mr. Raymond Cadorette, Director of Communications

### *La Fédération des Caisses d'Entraide économique du Québec:*

Mr. Jacques Gagnon, President  
Mr. Louis Gaetan Fortin, Director of Research

### *National Association of Canadian Credit Unions:*

Mr. Peter Podovnikoff, President, National Association of Canadian Credit Unions  
Mr. Norman A. Bromberger, General Manager, Saskatchewan Credit Union Central  
Mr. George S. May, General Manager, B.C. Central Credit Union  
Mr. E. R. Grad, Director of Finance, National Association of Canadian Credit Unions

### *In attendance):*

Mr. Robert J. Ingram, General Manager, National Association of Canadian Credit Unions  
Mr. C. Frank Chasney, President, Chasney Financial Consulting Limited  
Mr. Rich Eckert, Research Officer, Saskatchewan Credit Union Central  
Mr. K. L. W. Boland, Herridge-Tolmie, Ottawa  
Mr. Bruce Thordarson, Director of Public Affairs, National Association of Canadian Credit Unions

### *La Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins:*

M. Alfred Rouleau, président  
M. René Croteau, Directeur général  
M. Paul Émile Charron, Secrétaire général  
M. André Morin, Économiste Conseiller affaires gouvernementales  
M<sup>c</sup> Louis Tardif, Directeur du contentieux

### *La Fédération de Montréal des Caisses Desjardins:*

M. Yves Tétrault, Directeur général  
M. Marcel Pageau, Président

### *La Fédération des Caisses d'Économie du Québec:*

M. Jean Paul Comet, Président  
M. Robert Soupras, Directeur général

### *La Ligue des Caisses d'Économie du Québec:*

M. Jacques Chagnon, Président  
M. Raymond Cadorette, Directeur des communications

### *La Fédération des Caisses d'Entraide économique du Québec:*

M. Jacques, Président  
M. Louis Gaétan Fortin, Directeur de la Recherche

### *Association nationale des caisses d'économie canadiennes:*

M. Peter Podovnikoff, Président, Association nationale des caisses d'économie canadiennes  
M. Norman A. Bromberger, Directeur général, Saskatchewan Credit Union Central  
M. George S. May, Directeur général, B.C. Central Credit Union  
M. E. R. Grad, Directeur des finances, Association nationale des caisses d'économie canadiennes

### *(Aussi présents):*

M. Robert J. Ingram, Directeur général, Association nationale des caisses d'économie canadiennes  
M. C. Frank Chasney, Président Chasney Financial Consulting Limited  
M. Rich Eckert, chercheur Saskatchewan Credit Union Central  
Mr. K. L. W. Boland, Herridge-Tolmie, Ottawa  
M. Bruce Thordarson, Directeur des affaires publiques, Association nationale des caisses d'économie canadiennes.



CAN 72-11  
1977



Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, February 3, 1977

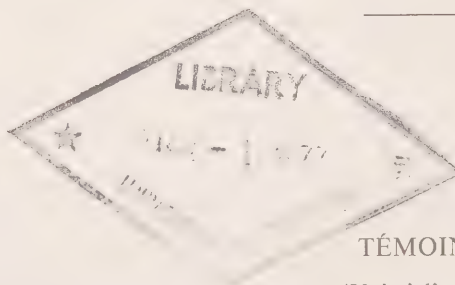
Le jeudi 3 février 1977

Issue No. 11

Fascicule n° 11

**Third Proceedings on:**  
Subject-matter of Bill C-16  
"Borrowers and Depositors  
Protection Act"

**Troisième fascicule concernant:**  
La teneur du Bill C-16  
«Loi sur la protection des  
emprunteurs et déposants»



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 16, 1976

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of the Bill C-16, intituled:  
“An Act to provide for the protection of borrowers and  
depositors, to regulate interest on judgment debts, to  
repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the  
Small Loans Act and to amend certain other statutes in  
consequence thereof”, in advance of the said Bill coming  
before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre 1976

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-16, intitulé: «Loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera nécessaire aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 3, 1977

(13)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-16, Borrowers and Depositors Protection Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Beaubien, Cook, Côtteau, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith and McNamara. (11)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Desruisseaux, Molson and Argue. (3)

*In attendance:* The following members of the advisory staff:

Mr. A. de Lotbinière Panet

Mr. Dawson H. Tilley

*Witnesses:*

*La Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins:*

Mr. René Croteau, General Manager

Mr. Paul Emile Charron, Secretary-general

Mr. André Morin, Advisor Government Affairs

Mr. Louis Tardif, General Counsel

*La Fédération de Montréal des Caisses Desjardins:*

Mr. Yves Tetrault, General Manager

*La Fédération des Caisses d'Économie du Québec:*

Mr. Jean Paul Comet, President

Mr. Robert Soupras, General Manager

*The Quebec Credit Union League:*

Mr. Raymond Cadorette, Director of Communications

*La Fédération des Caisses d'Établissement du Québec:*

Mr. André Fecteau, General Manager

*La Fédération des Caisses d'Entraide économique du Québec:*

Mr. Jacques Gagnon, President

Mr. Louis Gaétan Fortin, Director of Research  
*National Association of Canadian Credit Unions:*

Mr. Robert J. Ingram, General Manager

Mr. Chris Hansen, Vice-Président

Mr. K. L. W. Boland, Herridge-Tolmie, Ottawa.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 FÉVRIER 1977

(13)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le sujet suivant:

La teneur du Bill C-16 «Loi sur la protection des emprunteurs et déposants».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (président), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Beaubien, Cook, Côtteau, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith et McNamara. (11)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Desruisseaux, Molson et Argue. (3)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif:

M. A. de Lotbinière Panet

M. Dawson H. Tilley

*Témoins:*

*Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins:*

M. René Croteau, Directeur général

M. Paul Émile Charron, Secrétaire général

M. André Morin, Économiste conseiller, Affaires gouvernementales

M<sup>e</sup> Louis Tardif, Directeur du contentieux

*Fédération de Montréal des Caisses Desjardins:*

M. Yves Tetrault, Directeur général

*Fédération des Caisses d'Économie du Québec:*

M. Jean Paul Comet, Président

M. Robert Soupras, Directeur général

*Ligue des Caisses d'Économie du Québec:*

M. Raymond Cadorette, Directeur des communications

*Fédération des Caisses d'Établissement du Québec:*

M. André Fecteau, Directeur général

*Fédération des Caisses d'Entraide économique du Québec:*

M. Jacques Gagnon, Président

M. Louis Gaétan Fortin, Directeur de la recherche  
*Association nationale des Caisses d'Économie canadiennes:*

M. Robert J. Ingram, Directeur général

M. Chris Hansen, Vice-président

M. K. L. W. Boland, Herridge-Tolmie, Ottawa.

Following an opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 11.30 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

*ATTEST:*

Après une déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Thursday, February 3, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof.

Senator Salter A. Hayden (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I call the meeting to order.

**Senator Desruisseaux:** Mr. Chairman, before we commence, although I am not presently a member of the committee, I have noted during the proceedings so far that there is a discrepancy of views between the association of credit unions and the caisses populaires de Québec. This difference of views is a little confusing and I see here the witnesses of the caisses who were before us yesterday. I wonder if it would be possible to request that they put forward their views in connection with what was said yesterday with respect to the deposits to be made with respect to the central banking system? I believe they have a difference of views.

**The Chairman:** Our difficulty this morning is that we are only sitting this morning and must share the time between caisses populaires and the credit unions. I have already informed both groups of this need and have told them that will mean that they will have approximately one hour and a half each. I know that if we go back into the subject of deposits we may spend all morning discussing it. If it is important in their view to clarify the situation, they can, first of all, send us a memorandum, or they can return next week, or the following week. If they wish to submit a memorandum and also appear, we will permit them to do so.

**Mr. Paul Émile Charron, Secretary-General, La Fédération de Québec des caisses populaires Desjardins:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We will be sitting and watching the clock, because 12.30 p.m. will be the conclusion of the sittings for today. Bill C-16 is a different kind of bill; in other words, it has not the scope for discussion, the important discussion, that would take some time to make clear. Here the attack, if any, will be on certain clauses of the bill, and we will hear what they have to say.

We will hear the caisses populaires first, and we have present the representatives who were here yesterday. Mr. Croteau, who is the General Manager of the caisses populaires Desjardins; Mr. Charron, Secretary-General; and Mr. Morin, whom you will all recall from yesterday. Also present is Mr. Tardif, who is sitting at the head of the row. I believe, Mr. Morin, you will make the opening representation?

## TÉMOIGNAGES

Le jeudi 3 février 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill C-16 visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président) occupe le fauteuil.**

**Le président:** La séance est ouverte.

**Le sénateur Desruisseaux:** Avant de commencer, monsieur le président et bien que je ne fasse pas actuellement partie du Comité, j'ai pu remarquer au cours des délibérations que l'Association des caisses d'épargne et celle des caisses populaires de Québec ne partageaient pas les mêmes opinions. Cette différence de points de vue est un peu troublante et je constate que les représentants des caisses populaires qui comparaisaient hier sont là aujourd'hui. Je me demande s'il serait possible de leur demander de nous dire ce qu'ils pensent de la discussion d'hier sur la constitution de dépôts dans le cadre du système bancaire centrale? Je suppose qu'ils ne partagent pas les mêmes opinions.

**Le président:** Ce qui complique la situation aujourd'hui, c'est que nous ne siégeons que ce matin et nous devons partager notre temps entre les représentants des caisses populaires et ceux des caisses d'épargne et de crédit. Je leur en ai déjà parlé et je leur ai dit qu'ils disposeraient chacun d'environ une heure et demie. Je sais que si nous nous lançons dans une discussion sur les dépôts nous y passerons toute la matinée. S'ils estiment devoir clarifier la situation, ils peuvent, en une première étape, nous adresser un mémoire, sinon ils peuvent revenir la semaine prochaine ou même la semaine qui suit. S'ils désirent nous présenter un mémoire et ensuite comparaître devant le Comité, ils pourront le faire.

**M. Paul Émile Charron, secrétaire général, la fédération de Québec des caisses populaires Desjardins:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Nous siégeons tout en surveillant la montre car aujourd'hui la séance prendra fin à 12 h 30. Le bill C-16 est un bill différent des autres; en d'autres termes, la discussion ne s'y prête pas tellement, je veux parler du genre de discussion qui prend beaucoup de temps pour éclaircir certains points. Les attaques, si elles existent, ne porteront que sur certains articles du projet de loi et nous verrons ce qu'ils ont à dire.

Nous entendrons tout d'abord les représentants des caisses populaires qui étaient ici hier: M. Croteau, directeur général des caisses populaires Desjardins, M. Charron, secrétaire général et M. Morin qui était ici hier. Nous accueillerons également M. Tardif, qui est le premier de la rangée. M. Morin, je pense que vous allez faire une déclaration préliminaire?



[Text]

Mr. André Morin, économiste conseiller aux affaires gouvernementales, la Fédération de Québec des caisses populaires Desjardins: Honorables sénateurs, avec votre permission, j'aimerais résumer très rapidement notre mémoire sur le projet de loi C-16. J'aimerais attirer votre attention sur trois points qui nous préoccupent: l'aspect constitutionnel, ou les problèmes constitutionnels qui sont à l'horizon derrière ce mémoire.

Notre deuxième point serait sur plusieurs petits détails envisagés par la loi, qui ne répondent pas toujours à notre nature coopérative, à la nature coopérative des caisses populaires.

Le troisième point serait pour discuter des rémunérations de l'épargne. L'orientation du projet de loi nous laisse songeurs sur ces trois points, particulièrement sur le troisième.

Honorables sénateurs, en page 4 du mémoire, nous vous parlons de l'aspect constitutionnel, et, comme premier réflexe, nos avocats reconnaissent, évidemment, que l'intérêt sur l'argent est une matière fédérale, mais ils nous disent aussi qu'il semble bien que les constitutions des compagnies sont des objets provinciaux, et la propriété et les droits civils impliquent toutes les matières qui, dans une province, sont des matières purement locales et privées qui relèveraient des juridictions provinciales. Il y a matière ici, je crois bien, à une longue discussion juridique. Quand nous parlons de l'aspect constitutionnel, monsieur le président, j'aimerais vous dire que les caisses d'épargne et de crédit ne sont pas du tout intéressées à une guerre juridique. En fait, pour nous, l'aspect constitutionnel,—parler de l'aspect constitutionnel, c'est dire jusqu'à quel point nous avons besoin de coordination entre les deux paliers de gouvernement à l'œuvre au pays, et quand nous parlons de coordination, honorables sénateurs, ce que nous aimerions c'est que le gouvernement fédéral réussisse à coordonner l'expérience acquise aux deux niveaux de gouvernement. Les provinces ont, depuis plusieurs années, des lois de protection aux consommateurs. Le fédéral est aussi préoccupé par ce sujet. Je sais aussi que le fédéral a des officiers spécialisés dans cette matière. Mais, les provinces aussi en ont, et selon nous, il conviendrait de faire tous les efforts possibles pour coordonner cette expérience. Donc, coordonner l'expérience acquise, premièrement.

Deuxièmement, prévoir une législation où il n'y aurait pas double emploi, où il n'y aurait pas de double juridiction, notamment pour les institutions de caractère provincial.

Ici, nous sommes préoccupés par des détails comme l'utilisation de formules, la tenue de registres, la façon de calculer et de déclarer les taux d'intérêt, la production de rapports et l'inspection des opérations. Voilà autant de points où une double juridiction ne peut être que des causes de problèmes.

Donc, sur l'aspect constitutionnel, ce que nous espérons, c'est une coordination entre le fédéral et les provinces pour assurer une législation plus efficace, sans double emploi et sans piège pour les institutions provinciales.

Nous avons donné l'exemple de l'assurance-dépôt, où il y a eu une telle coordination. Cela s'est fait dans le passé, et il me semble que cela pourrait se faire dans l'avenir.

Si nous passons à notre deuxième point, monsieur le président, nous attendons les règlements pour pouvoir en prendre connaissance, évidemment, mais nous sommes surpris de voir

[Traduction]

Mr. André Morin, Economist, Advisor on Governmental Affairs, la Fédération de Québec des caisses populaires Desjardins: If I may, honourable senators, I would like first of all to summarize very briefly our brief on Bill C-16. I would like to draw your attention on three problems which concern us. First, the constitutional aspect or, if you like, the constitutional problems which loom in the background of our brief.

Our second problem deals with several minor details in the legislation which do not fit in our cooperative system, the cooperative nature of the caisses populaires.

Our third problem deals with the returns on deposits. These are the three problems which concern us and in particular the third one.

Honourable Senators, on page 4 of our brief we deal with the constitutional aspect of some clauses of the bill and the first reaction of our legal advisors was to recognize that while the interest rate issue is a federal jurisdiction the incorporation of companies is a provincial concern; and property and civil rights imply all matters which, in a province, are of a local and private nature and these would fall under the provincial jurisdiction. I think this subject is important enough to have a long legal discussion. When we talk about the constitutional aspect, Mr. Chairman, I don't mean that the credit unions want to stage a legal war. In fact, when we talk about it, we mean that we need coordination between the two levels of government which exist in this country and when we talk about coordination, Honourable Senators, we would like to see the Federal Government succeed in coordinating the experience that the two levels of government have. Provinces have since several years enacted laws which protect the consumers. The Federal Government is also concerned about the issue. I am also aware that the Federal Government has specialists in this field; but, provinces too have such specialists and we think that all efforts should be made to coordinate the experience they have. So, first of all this experience must be coordinated.

Secondly, to provide for a legislation in which there would be no duplication, no double jurisdiction, especially for provincial institutions.

Here, we are concerned about details like the use of forms, the keeping of books, the way the interest rates will be calculated and disclosed, the production of reports and the inspection of operations. These are as many points where a double jurisdiction can only create problems.

Therefore, regarding the constitutional aspect, we hope for co-ordination between the federal government and the provinces to provide a more effective legislation, without duplication and traps for provincial institutions.

We mentioned deposit insurance as an example where such co-ordination exists. It was done in the past, and it seems to me it could be done in the future.

We could move to our second point, Mr. Chairman. We are awaiting the regulations, to be able to study them, but we are surprised to see the caisses populaires lumped into a whole, along with "shylocks" and chartered banks.

## [Text]

les caisses populaires dans un grand tout, à côté des «shylocks», et avec les banques à charte.

Vous êtes familier avec les coopératives d'épargne et de crédit. Vous savez qu'elles transigent uniquement avec leurs membres, que les taux d'intérêt dans les coopératives d'épargne et de crédit sont fixés au niveau local. Ce sont donc les administrateurs d'une localité qui fixent les taux. Les membres qui empruntent de leur caisse populaire, s'ils ne sont pas satisfaits des taux qui leur sont chargés, peuvent toujours s'exprimer sur ce sujet à l'assemblée générale annuelle, et ils peuvent toujours en discuter avec leurs administrateurs.

Enfin, une autre caractéristique importante des caisses populaires, des caisses d'épargne et de crédit, c'est que les surplus, à la fin de l'année, et après avoir satisfait les réserves minimum, sont retournés aux membres, ils sont retournés aux membres dans des ristournes. Nous avons donné le chiffre des ristournes dans les caisses populaires, c'est \$13.5 millions en 1975. Là-dedans, il y a des ristournes à l'épargne et il y a des ristournes sur les prêts.

Nous sommes entièrement d'accord avec le projet de loi qui propose que tout emprunteur puisse rembourser un prêt avant échéance, avant terme, sans pénalité. Les caisses populaires ont toujours vécu cette politique, même dans leurs prêts hypothécaires, monsieur le président.

Au sujet des taux d'intérêt, ils sont les mêmes pour tous les membres dans les caisses populaires; ils ne varient pas avec l'âge, avec la connaissance des affaires, avec la situation financière, ou avec la santé physique et mentale de l'emprunteur. Nous pourrions revenir sur les taux variables, si vous êtes intéressé par ce sujet. Nous avons touché des versements par la poste, des versements échus, et qui nous laissent songeurs, la conservation de documents, qui nous paraît être un piège, et toute la question de l'inspection et de la vérification.

Je voudrais passer rapidement sur la section des dépôts. En page 17, nous vous avons donné un grand tableau, juste pour illustrer le problème. Ce que nous voulons signaler, d'abord, et vous en êtes certainement tous conscients, c'est qu'une capitalisation mensuelle, une obligation de payer les intérêts à tous les mois, coûte plus cher en intérêts pour le même taux qu'une capitalisation semestrielle ou annuelle. Évidemment, toute capitalisation mensuelle entraîne des frais d'administration beaucoup plus élevés.

Dans les pages 19 et 20, nous attirons votre attention sur le fait que, pour tous ceux qui ont des petits comptes,—et ils sont très nombreux, soit 44 p. 100 des membres des caisses populaires ont moins que \$100 en épargnes, et 67 p. 100 ont moins que \$500,—pour tous ceux dis-je, qui ont des petits comptes d'épargne, maintenus habituellement dans des comptes avec opérations, et une possibilité de retraits par ordre de paiement, les versements mensuels n'ajoutent à peu près rien en intérêts à ces gens-là. Ils constituent, par conséquent, des charges administratives très lourdes pour les caisses populaires.

Nous faisons allusion, par la suite, aux modes de rémunération, et nous discutons des soldes minimum, et des soldes moyens quotidiens, mais nous ne sommes pas convaincus que les soldes moyens quotidiens sont plus équitables, et qu'ils vont apporter beaucoup plus de rendement ou de satisfaction à nos

## [Traduction]

You are familiar with the credit unions—caisses populaires. You know they only deal with their own members, that in the credit unions—caisses populaires the interest rates are set at the local level. Therefore, it is the directors in a community who set the rates. If the members who borrow from the caisses populaires are dissatisfied with the rates they are charged, they can bring up this issue at the annual general meeting, and they can discuss it with their managers.

Finally, another important feature of the caisses populaires, of the credit unions—caisses populaires, is that their surplus at the end of the year, after the minimum reserves have been met, are all returned to their members in refunds. The amount of the refunds in the caisses populaires was \$13.5 million in 1975. That includes refunds on savings and refunds on loans.

We fully agree with the Bill which suggests that any borrower should be able to repay a loan before the date of maturity, without any penalty. The caisses populaires have always followed this policy, even in their mortgage loans, Mr. Chairman.

Regarding interest rates, they are the same for all the members of the caisses populaires; they do not vary with the age, the knowledge of business, the financial situation, or the physical and mental health of the borrower. We could come back to the variable rates, if you are interested in this subject. We have received payments by mail, payments which were due, therefore the keeping of records, the matter of inspection and auditing, which seems to be a trap, has us rather puzzled.

I would like to deal quickly with the deposits section. On page 17, we have provided a large chart just to illustrate the problem. What we first wish to point out, and you are all certainly aware of it, is that the monthly capitalization, the obligation to pay interest every month, costs more in interest at the same rate than a semestral or annual capitalization. Obviously, any monthly capitalization entails much higher administrative costs.

On pages 19 and 20, we bring to your attention the fact that for all those who have small accounts, and there are many of them—44 per cent of the members of the caisses populaires have less than \$100 in savings, and 67 per cent have less than \$500—for all those who have small accounts, usually kept in accounts with operations, and a possibility of withdrawals by order of payment, the monthly payments hardly add anything in interest to those people. Therefore, they are a heavy administrative burden for the caisses populaires.

Further, we refer to the methods of payment, and we discuss the minimum balances, and the average daily balances, but we are not convinced that the daily average balances are more equitable, and that they will bring more interest or satisfaction to our members. Obviously, Mr. Chairman, we could come



[Text]

membres. Nous pourrions revenir, évidemment, monsieur le président, sur ces points, mais les recommandations que nous voudrions faire, quant à nous, sont que les institutions financières ne devraient pas être tenues de rémunérer l'épargne à des fréquences plus rapprochées que trimestriellement. Les institutions financières ne devraient pas être tenues de rémunérer l'épargne sur la base du solde moyen quotidien. Par contre, nous avons étudié l'importance des soldes minimum mensuels, trimestriels et semestriels, et il nous semble qu'ici il y a lieu de se préoccuper de la protection des déposants, et que vous pourriez avoir une loi établissant que les institutions financières ne pourraient rémunérer l'épargne sur la base du solde minimum autre que mensuel.

Quant à notre capital social, nous recommandons que ce soit nommément exclu du champ d'application de la loi.

J'aimerais revenir plus tard, avec votre permission, sur la publicité prévue dans la loi, sujet qui nous cause des problèmes. D'abord, à ce stage-ci, j'aimerais répondre à vos préoccupations.

**The Chairman:** Questions?

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que je pourrais demander au témoin, ou peut-être au président, car j'ai cru lire dans une lettre du leader du gouvernement à la Chambre qu'un nouveau projet de loi serait déposé prochainement, et je me demandais ce que comporterait, en fait, de modification ce nouveau projet. Il semblerait que le gouvernement ait décidé de modifier, possiblement en profondeur, un projet auquel fait allusion le Livre blanc. Cela serait certainement sauver du temps si on savait quelles sont les modifications que le gouvernement entend faire au projet de loi.

**Le sénateur Beaubien:** Vous voulez dire des modifications au Bill C-16?

**Le sénateur Flynn:** Ah! non, pas à C-16. C'est l'autre projet, je me suis trompé. Alors, je retire ma question. Je crois que ce projet de loi là aussi, on a indiqué qu'il devait y avoir des modifications substantielles.

**The Chairman:** Any other questions?

**Le sénateur Flynn:** Il y a un point que le témoin a souligné et sur lequel j'aimerais avoir des éclaircissements. C'est au sujet du paiement d'intérêt sur les comptes d'épargne. Est-ce que j'ai bien compris que vous étiez d'accord avec un paiement sur le minimum, sur une base mensuelle?

**M. Morin:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Le paiement trimestriel serait rattaché à quoi, à la moyenne?

**M. Morin:** Non, en fait, monsieur le président, ce que nous essayons de faire, nous avons la loi et nous l'avons retournée de bord, et de bien des façons. Ce qu'il y a derrière cette loi, c'est que les institutions financières seraient injustes envers les déposants, parce qu'ils rémunèrent l'épargne sur des soldes minimum trimestriels ou semestriels. Alors, si vous avez un compte avec opération, et que vous l'utilisez quotidiennement ou hebdomadairement, certainement votre compte va fluctuer. Alors, plus vous êtes un homme d'affaires, plus votre compte d'affaires va fluctuer de façon importante. Il est possible

[Traduction]

back to those points, but the recommendations we would like to make, are that the financial institutions should not be compelled to remunerate savings at closer intervals than on a quarterly basis. The financial institutions should not be compelled to remunerate savings on the basis of the daily average balance. On the other hand, we studied the importance of monthly, quarterly and semestral minimum balances, and it seems to us that in this area there are reasons to be concerned with the protection of depositors. You could have legislation prescribing that financial institutions could remunerate savings only on the basis of the minimum monthly balances.

As for our registered capital, we recommend that it should be specifically excluded from the scope of the Act.

Later, with your permission, I would like to return to the matter of publicity provided for in the Act, a matter which creates problems for us. First, at this stage, I would like to respond to your concerns.

**Le président:** Des questions?

**Senator Flynn:** May I ask the witness, or perhaps the Chairman, because I believe I read in a letter from the government House leader that a new Bill would be tabled shortly, and I wondered, in fact, whether it would involve amendments to this new Bill. It would seem that the government has decided to amend, possibly in depth, a Bill referred to in the White Paper. We would certainly save time if we knew which amendments the government intends to make in the Bill.

**Senator Beaubien:** You mean amendments to Bill C-16?

**Senator Flynn:** No, not to C-16. It is the other Bill. I was mistaken. Therefore, I withdraw my question. I think it was indicated there would be substantial amendments also in that Bill.

**Le président:** D'autres questions?

**Senator Flynn:** There is a point the witness emphasized and on which I would like some clarifications. It concerns the payment of interest on savings accounts. Do I understand that you agree with the payment of interest on the minimum balance, on a monthly basis?

**Mr. Morin:** Yes.

**Senator Flynn:** On what would the quarterly payment be based, on the average balance?

**Mr. Morin:** No. In fact, Mr. Chairman, we have reviewed the Act and considered it from all possible angles. It appears, from our study of the Act, that financial institutions would be unfair to depositors, because they would pay interest on a quarterly or weekly basis on the minimum balance in the savings accounts. If you have a bank account which you are using daily or even weekly, your account will certainly fluctuate. Thus, the more of a businessman you are, the more your business account will fluctuate. It is likely that interest on the minimum weekly balance will be very low.



## [Text]

qu'une rémunération sur un solde minimum semestriel vous apporte très peu comme intérêt.

A partir de là, il semble bien que le ministère de la Consommation a décidé de sauver les déposants contre eux-mêmes et de forcer les institutions financières à rémunérer l'épargne à tous les mois. Ce n'est pas fixe, les règlements ne sont pas encore connus. Mais, on nous parle, les journaux disent que cette rémunération pourra même être sur un solde moyen quotidien. Un solde moyen quotidien, c'est-à-dire tenant compte du montant maintenu à chaque jour par le déposant et divisé par le nombre de jours. Vous réalisez tout de suite la jungle de calculs qu'il y a derrière ce solde moyen quotidien. Il semble que la justice plaiderait en faveur d'une telle rémunération. Mais, après avoir regardé la chose, nous sommes loin d'être convaincus d'une telle justice, ou que la justice va dans ce sens. En fait, ce que nous essayons de vous faire réaliser, et vous avez un tableau à la page 20 qui nous l'illustre, c'est que, il faut remarquer que, pour l'analyser, nous avons divisé le problème, nous parlons, dans le tableau au bas de la page 20, ce que cela donne en intérêt, en plus d'une rémunération payée mensuellement. Ce que l'on vous donne, c'est que, pour un compte de \$100, si vous le rémunérez mensuellement, ce membre aura reçu \$3.04 à la fin de l'année. Si vous le rémunérez seulement annuellement, au taux de 3 p. 100, je prends le taux courant sur l'épargne avec opération, ce membre aura reçu \$3.00. Donc, pour rémunérer mensuellement ce compte, vous allez, évidemment, avoir à faire douze calculs et douze versements d'intérêts pour donner \$0.04 de plus. Ce que nous vous disons, au haut de la page 21, c'est que, si vous évaluez à \$0.20 seulement le coût du calcul et le coût du versement, vous réalisez, à ce moment-là, qu'il en coûte \$2.20 de frais administratifs, de frais de comptabilité pour verser \$0.04 de plus aux gens qui ont maintenu en moyenne \$100 au cours d'une période donnée. L'exemple n'est pas loufoque pour nous autre, parce que nous disons que 40 p. 100 de nos membres, 1,500,000 membres de caisses populaires, ont des comptes d'épargne dans cet ordre de grandeur. Pour eux, une rémunération mensuelle apporterait bien peu de chose de plus.

Nous vous parlons de ce traquenard au plan de la comptabilité, et nous vous disons aussi, au bas de la page 21, que nous ne sommes pas convaincus de tout que la satisfaction du membre va être beaucoup plus forte s'il reçoit \$0.25 par mois au lieu de recevoir \$0.75 pour un trimestre, ou \$1.50 par semestre. Cela fait une multitude de petites écritures qui deviennent vite assommantes.

Écoutez, vous pensez peut-être aux ordinateurs et, en disant que les ordinateurs peuvent faire cela la nuit, les lumières éteintes, à une vitesse vertigineuse, et il n'y a pas de problème. On est à l'ère de l'ordinateur. Les caisses en ont des ordinateurs. Même avec les ordinateurs, il y a des coûts en arrière de ces opérations. Cela se fait vite, les machines sont dispendieuses, mais il y a quand même des coûts à cela. Si on rémunère toutes les formes d'épargnes chez nous, sur une base mensuelle, il va falloir rémunérer le capital sur une base mensuelle, l'épargne stable, l'épargne avec opérations. On a juste essayer de faire un petit calcul afin de savoir ce que ce

## [Traduction]

We conclude from this that the Department of Consumer Affairs has decided to protect depositors against themselves and to force financial institutions to pay interest on savings on a monthly basis. Nothing is yet definite, the regulations have not even been issued. But we hear rumours, the newspapers even state that this payment could be made on the minimum daily balance. A minimum daily balance which means taking into account the amount held daily by the depositors and divided by the number of days. You will realize right away the enormous amount of calculations involved by this daily average balance computing. It would seem only fair that such remuneration be paid but, after looking into the matter, we are far from convinced that, in all fairness, such a step is warranted. In fact, what we are trying to say, and the table on page 20 shows this, is that we have taken the problem apart in order to analyze it. We indicate at the bottom of page 20 how much interest is paid out in addition to a monthly remuneration. The result is that for a savings account with a balance of \$100, if you calculate the interest on a monthly basis, at the end the member will receive \$3.04. If the interest on an annual basis is 3%, that is the current rate on savings account which chequing privilege the member will receive \$3. Therefore, in order to pay out interest on a monthly basis, 12 calculations and 12 interest payments will have to be made for a simple four cents difference. What we are trying to say, at the top of page 21, is that if you estimate the cost of calculation and that of the payment at .20c, for example, it would then cost \$2.20 in service or accounting charges to give an extra 4c to people who have maintained a \$100 average balance over a given period. As far as we are concerned, this example is really not too far-fetched, since approximately 40 per cent of our members, of the 1,500,000 members of the caisses populaires, have savings accounts of this category. For them, a monthly interest payment would not mean much.

We are telling you about this problem from the accounting point of view. We also tell you, at the bottom of page 21, that we are not at all convinced that members would be much more satisfied if they received 25 cents a month instead of 75 cents quarterly, or \$1.50 every second month. This would mean a lot of small entries which quickly become burdensome.

You are probably thinking about computers which could make all these calculations at night, in the dark, at an astronomical speed and that there is no problem. We are living in the computer age. The caisses do have computers. But even with computers, we have to pay for this kind of operations. The work is done quickly, the machines are very costly, but we still have to pay for this. If we pay interest on all types of savings on a monthly basis, we will also have to pay interest on a monthly basis on capital, true savings accounts and regular savings. We have made these calculations simply to find out what this cost implies, and we get a certain result. If we pay

[Text]

prix supposerait, et on arrive à un certain résultat, et, si on rémunère cela il va falloir dire au membre ce qu'il a reçu comme épargne à chaque mois. Il va falloir faire une écriture dans son carnet, à chaque mois, dans son compte d'épargne avec opérations, et une autre écriture pour lui dire ce qu'il a gagné sur son capital social, et le reste. Bien, ce petit carnet, ce que l'on vous signale, monsieur le président, c'est que, pour rémunérer tous les comptes d'épargne une fois par mois, cela nous prend 550,000 carnets de plus par année, ce qui représente huit tonnes et demie de carnets comme ceci. Actuellement, on s'en tire avec un peu plus qu'une tonne.

**Le Sénateur Flynn:** J'avais compris que vous étiez d'accord avec les rémunérations mensuelles proposées.

**M. Morin:** Écoutez, monsieur le président, on parle ici de rémunérer l'épargne à tous les mois. On peut payer des intérêts sur la base d'un solde minimum mensuel et le verser à tous les mois. C'est un autre monde. En fait, nous autres, ce que l'on vous suggère, c'est qu'il nous semble que le déposant recevrait un traitement royal s'il était rétribué sur les soldes minimum mensuels, payés trimestriellement. Actuellement, les déposants sont très souvent payés sur des soldes minimum semestriels, par exemple, pour épargne avec opérations, et ce, dans presque toutes les institutions financières, et ils reçoivent cet intérêt semestriellement. Ce que l'on vous dit c'est que—

**Le sénateur Flynn:** Alors, vous auriez seulement quatre opérations par année?

**M. Morin:** C'est cela, au lieu de douze.

**M. Charron:** La méthode de calcul et la méthode de paiement est différente.

**Le sénateur Flynn:** Combien est-ce que cela sauve en tonnes de papier?

**Le sénateur Macnaughton:** Cela peut faire des heureux.

**Le sénateur Flynn:** Mais de toute façon, comme vous le soulignez, plus cela coûte en frais d'administration, moins vous pouvez donner d'intérêts aux membres.

**M. Morin:** C'est cela, moins il en reste pour les membres. En fait, on l'a dit en quelque part dans notre mémoire. Les clients des banques peuvent toujours s'imaginer que les intérêts additionnels qui vont leur être versés, et les coûts administratifs additionnel que, les banques auront à payer vont être pris à même les bénéfices que seront retournés aux actionnaires. Il a déjà longtemps que les membres des caisses populaires ne se font plus cette illusion. Ils sont bien conscients que, si on a des charges administratives beaucoup plus élevées, cela fait moins d'argent, moins de possibilités de donner une ristourne à la fin de l'année. Alors, quand vous êtes à l'intérieur de la formule des caisses populaires, vous n'avez pas de fuite possible vers un monde inconnu, que tout le monde peut imaginer de différentes façons. C'est de l'argent, des revenus qui sont pour les membres, c'est une institution coopérative qui répond aux besoins des membres.

**The Chairman:** Mr. Morin, is it a fair conclusion for us to reach, from considering your brief and what you have said this

[Traduction]

interest on that, we will have to notify each member of what he has earned on his savings for each month. We would then have to make an entry in his regular savings account pass book every month, and other entries to indicate what he has earned on his capital, and so forth. Well let me tell you, Mr. Chairman, that in order to pay interest on all these savings accounts once a month, we would need 550,000 more pass books a year, which represents eight and a half tons of such pass books. Presently, we manage with a little more than one ton.

**Senator Flynn:** But I understood that you agreed with the monthly payments proposal.

**Mr. Morin:** Well, Mr. Chairman, we are talking about paying interest every month. We can calculate interest on the minimum monthly balance and pay it every month. But that is quite another thing. In effect, what we are suggesting is that the depositor would be royally treated if interest were calculated on the minimum monthly balance but paid only once a quarter. Presently, depositors often earn interest on the minimum weekly balance, as in the case of regular savings accounts, and that goes for almost all financial institutions, and they are paid this interest every six months. What we are trying to tell you is that . . .

**Senator Flynn:** Then, you would only have four entries a year?

**Mr. Morin:** Exactly, instead of twelve.

**Mr. Charron:** The calculation process differs from the payment method.

**Senator Flynn:** How many tons of paper would this save?

**Senator Macnaughton:** This could make a lot of people happy.

**Senator Flynn:** But in any event, as you emphasized earlier, the more it costs in service charges, the less you can pay in interest to the members.

**Mr. Morin:** That's just it, the less there is left for members. As a matter of fact, we have said just this in our brief. Bank customers can always imagine that the extra interest they earn and that the extra service charges the banks have to pay will come out of the benefits of the shareholders. The members of the caisses populaires stopped deceiving themselves about this a long time ago. They are keenly aware of the fact that if service charges are much higher, this results in less money and lowers the possibility of giving a refund at the end of the year. Therefore, within the caisses populaires system, there is no way of escaping into an unknown world which matches whatever anyone may imagine it to be. It is money, revenues that members want. This is a cooperative institution which meets the needs of its members.

**Le président:** Monsieur Morin, y a-t-il lieu de conclure, après étude de votre mémoire et à la lumière de ce que vous



*[Text]*

morning, that it is impractical to apply the interest provisions in the bill to caisses populaires and credit unions?

**Mr. Morin:** Je dirais oui, monsieur le président. Nous sommes convaincus que nos membres ne seront pas avantagés collectivement. Afin d'illustrer davantage ce que j'essaie de dire, monsieur le président, j'aimerais revenir à la page 22 de notre mémoire, et discuter durant quelques moments de la fameuse base de rémunération. Je vous disais tantôt qu'il semblait bien que, dans l'opinion publique, et dans la pensée de certains hauts fonctionnaires au ministère de la Consommation et des Corporations, les institutions financières lèseraient les déposants en leur donnant une rémunération sur un solde minimum au cours d'une période donnée.

Nous avons analysé qui est avantagé par un solde moyen quotidien, ou qui est avantagé par un solde minimum. A la page 22, nous vous donnons un petit tableau, un exemple hypothétique où nous avons mis quatre comptes ayant conservés, au cours d'une période donnée, un solde moyen de \$1,000. Dans la deuxième colonne, nous vous parlons des variations, et nous vous parlons du premier compte qui n'aurait connu aucune variation au cours de la période. Le deuxième compte a connu une variation de 25 p. 100, avec un solde qui descend à \$750, et qui monte à \$1,200. Le troisième compte a connu une variation de 50 p. 100, et le quatrième compte a connu une très grande variation de 100 p. 100.

Ce que l'on essaie de vous illustrer par les colonnes de rémunération, c'est que, peu importe la base de calcul, que ce soit le solde moyen quotidien ou le solde minimum, si le taux d'intérêt n'a pas changé, les comptes stables reçoivent la même rémunération. Mais, monsieur le président, quand on fouille dans les détails, on est obligé de réaliser,—nous vous le donnons à la page 23,—les conséquences du solde moyen quotidien qui s'y trouvent. Selon nous, le solde moyen quotidien favorise les comptes instables, les comptes qui fluctuent beaucoup.

Je vous répète, monsieur le président, que, si quelqu'un a mis \$1,000 en permanence dans un compte, et qu'il reçoit le même rendement à la fin de l'année, qu'il soit payé sur un solde minimum ou sur un solde moyen, celui-là va être très avantagé par la formule du solde moyen; c'est celui qui va avoir utilisé son \$1,000, ou qui va avoir joué beaucoup avec son compte, et si son compte descend à zéro, à un moment donné, un solde minimum lui donne rien alors, qu'un solde moyen quotidien va lui donner beaucoup plus.

Donc, selon nous, la formule du solde moyen quotidien favorise les comptes instables et, plus le compte a varié, plus la rémunération basée sur un solde moyen quotidien devient favorable au titulaire de ce compte. Vous êtes assez familiers, monsieur le président, avec les institutions financières pour savoir que ces comptes qui fluctuent beaucoup sont précisément les comptes qui sont déjà très difficiles à administrer, très dispendieux à administrer pour les institutions financières, dûs aux nombreuses écritures comptables qu'ils requièrent; dûs, aussi, aux réserves financières qu'il nous faut aussi garder pour ces comptes, et dûs au transit qui accompagne fatalement tous ces jeux de dépôts de retraits. Il serait bien étonnant qu'une

*[Traduction]*

avez dit ce matin, qu'il est impossible d'appliquer les dispositions du projet de loi concernant l'intérêt aux caisses populaires et aux caisses de crédit?

**Mr. Morin:** I would say yes, Mr. Chairman. It is our conviction that our members will not draw any collective advantage from it. In order to explain more clearly what I am trying to say, Mr. Chairman, I would like to go back to page 22 of our brief and talk for a few minutes about the return basis. A few moments ago, I said it does seem that in the public's mind, as well as in the minds of officials from the Department of Consumers and Corporate Affairs, the financial institutions would injure their depositors in allowing them a return on a minimum balance for a given period of time.

We have made an analysis of who benefits from an average daily balance or from a minimum balance. On page 22, you will find a table which gives a hypothetical example of that: you will see, in the first column, four accounts whose balance averaged \$1,000 through a given period of time. The second column deals with the variations and the figures show that there has been none in the first account. The second account shows a 25% variation with a balance which goes down to \$750 and reaches \$1,200. The third account has had a variation of 50% and the fourth one, a very large variation of 100%.

What we are trying to illustrate in these columns is that, no matter what basis is used for the calculation, be it the average daily balance or the minimum balance, if the interest rate has not changed, the unvarying accounts receive the same return. But, Mr. Chairman, if we analyse the details, we have to realize—and this appears on page 23—the consequences this implies as far as the average daily balance is concerned. In our view, the average daily balance is favorable to the accounts which are not steady, those which present much fluctuation.

Once again, Mr. Chairman, if a depositor puts \$1,000 on a permanent account and if he gets the same return at the end of the year, be it figured out on the basis of a minimum balance or on an average balance, he will greatly benefit from the average balance formula; but if the depositor uses his \$1,000, if he draws the money from his account and if his account goes down to nothing, the minimum balance formula is of no advantage to him whereas he will benefit much more from the average daily balance arrangement.

Therefore, in our view, the average daily balance arrangement is beneficial to fluctuating accounts and the more they vary, the more the return based on this formula is beneficial to the holder of the account. Mr. Chairman, you are familiar enough with financial institutions to know that such fluctuating accounts are the most difficult and expensive to administer because of all the accounting they require, because of the financial reserves we have to maintain for them and also because of all the transit that necessarily goes along with so many deposits and withdrawals. It would be extremely surprising that a legislation should bring financial institutions to bear returns on that kind of accounts since their holders are already



*[Text]*

législation porte les institutions financières à rémunérer ce genre de comptes qui reçoivent déjà un service de tapis rouge, dû à toutes les possibilités qu'il a. On vous dit aussi que le solde moyen quotidien risque de défavoriser les comptes stables.

Si les institutions financières étaient obligés, monsieur le président, de rémunérer sur les soldes moyens quotidiens, nous sommes presque convaincus qu'ils devront changer leurs taux d'intérêt et, plutôt d'offrir 3 p. 100 sur un solde minimum, ils offriront quelque chose comme 2 p. 100 sur un solde moyen quotidien. Même en baissant leurs taux comme cela, uniquement par le jeu de la mathématique des soldes moyens, et leur en coûtera probablement encore plus cher d'intérêt que ce qu'ils versent actuellement. Nous voulons vous faire remarquer que ces institutions financières sont amenées à baisser de 3 p. 100 à 2 p. 100 leurs taux à l'épargne avec opérations pour protéger leur rentabilité, et ceux qui détiennent actuellement des comptes stables vont retirer moins après l'opération qu'actuellement.

**Le sénateur Flynn:** Ceci en prenant pour acquis que le taux d'intérêt serait le même pour tous les déposants.

**M. Morin:** Oui, monsieur le président. Nous vous signalons aussi que le solde moyen quotidien ignore les coûts du transit, et ceci vous le trouverez au bas de la page 23 et de la page 24. Vous êtes conscients que, lorsqu'un déposant dépose un chèque dans une institution financière, il reçoit le crédit à son compte la journée-même, même si l'institution financière ne réussira à être payée par l'autre institution financière sur lequel le chèque est tiré qu'une journée ou deux plus tard. Le fait que les comptes d'épargne avec opérations sont payés sur des soldes minimum compense quelque peu pour ce transit que supportent les institutions financières. Selon nous, si vous nous forcez, si vous forcez les institutions financières à rémunérer sur des soldes quotidiens, elles vont être obligées de payer de l'intérêt sur ces montants qu'elles n'ont pas encore touchés. Il nous semble même que la loi, à ce moment-là, constituerait un encouragement à la multiplication du transit. Quelqu'un qui a un \$1,000, plutôt de le déposer à son institution financière avec laquelle il transige habituellement, aurait avantage de le déposer à une autre institution financière quitte à faire un chèque sur cette autre institution financière pour payer son institution financière traditionnelle. A ce moment-là, il a de l'intérêt sur \$1,000 pendant deux jours aux deux places. S'il est assez habile pour multiplier cela, il ira plus loin.

Alors, cela nous laisse songeurs et il nous semble que la formule du solde moyen quotidien ignore les coûts du transit, et ignore, évidemment, les charges administratives qui vont être fatalement liées à cela. Sans l'aide de l'ordinateur, il nous semble impensable de le calculer sur des soldes moyens quotidiens.

A la page 25, nous vous parlons des différentes formes d'épargnes. Il convient, aussi, je pense, de regarder les faits sur les différentes formes d'épargnes que cette suggestion de rémunérer les épargnes avec un solde moyen quotidien pourrait avoir. Ce que l'on vous dit à la page 25, c'est que les dépôts à terme reçoivent déjà, dans toutes les institutions

*[Traduction]*

treated like V.I.P.'s, owing to the possibilities these accounts represent. We further state that the average daily balance is likely to be unfavourable to steady accounts.

Mr. Chairman, if financial institutions are ever obliged to give returns on average daily balances, I am almost sure that they will have to change their interest rates, and instead of offering 3% on a minimum balance, they will allow something like 2% on an average daily balance. Even if they lower their rates, the arithmetic of the average balance shows that it is probably going to cost them more in interests than it does now. What we want you to realize is that those institutions will have to decrease from 3% to 2% the interest rate on savings accounts with transactions in order to preserve their profitability, and that the holders of steady accounts will get lower returns after a transaction than they do now.

**Senator Flynn:** That would be if the rate of interest was the same for all depositors.

**Mr. Morin:** Yes, Mr. Chairman. We would also like to mention that there are no transit fees on average daily balance. You can see that explained at the bottom of page 23 and on page 24. You are aware that when a depositor deposits a cheque in a financial institution, the amount is credited to his account on that same day, even if the financial institution will not be paid by the other financial institution on which the cheque was drawn until one or two days later. The fact that the savings accounts with chequing privileges are paid from minimum balances compensates in a certain measure for the transit which the financial institutions must bear. In our opinion, if you force us, that is to say if you force financial institutions to pay interest on daily balances, they will be forced to pay the interest on these amounts that they have not yet received. We also have the impression that the Act, at that point, will represent an encouragement to the multiplication of transit. Someone who has a thousand dollars, instead of depositing it in the financial institution with which he usually deals, will be better off depositing it in another financial institution even if he has to draw a cheque on this other financial institution to pay off his usual financial institution. In that case, for two days, there is interest of that \$1,000 in two places. If he is sly enough, he will push this advantage even further.

You will understand that this leaves us puzzled, and it seems to us that the formula of an average daily balance does not take into account the cost of transit and does not obviously take into account the administrative charges that will be entailed in this transaction. Without the use of computers, it seems unthinkable to calculate this on average daily balances.

On page 25, we mention the different savings plans. It is also advisable, I think, to study the effects this suggestion of paying interest on savings with an average daily balance could have on the different savings plans. What we are trying to tell you on page 25, is that term deposits already receive, in all financial institutions, an interest based on an average daily

## [Text]

financières, une rémunération basée sur un solde moyen quotidien. Sur un solde quotidien, comme c'est stable, comme c'est un compte stable, la rémunération actuelle des dépôts à terme est déjà égale à ce que la loi recommande, sauf que l'intérêt n'est pas payé à tous les mois. Il est payé, règle générale, à tous les six mois, histoire d'éviter ici encore des coûts administratifs qui nous paraissent inutiles. L'épargne stable est rémunérée habituellement sur un solde minimum mensuel tenant compte des variations que connaît cette forme d'épargne, et du transit attaché à ces variations, et il nous semble que cette rémunération sur un solde minimum mensuel est logique.

Quant à l'épargne avec opérations, nous y avons porté plus d'attention parce que tous nos membres en ont, parce que les coûts administratifs pour rémunérer une telle épargne sur des soldes moyens quotidiens seraient très élevés. Ceci même avec l'ordinateur, nous vous avons signalé des coïncidences à cela qui nous paraissent prohibitifs. Pour nous, nous disons, au bas de la page 26, que l'épargne avec opérations, ce n'est pas une épargne axée sur le rendement. C'est beaucoup plus un produit de convenance, et puis, c'est une sécurité que les membres gardent dans leur caisse populaire, ou qu'ils gardent à leur institution financière. Une sécurité à laquelle ils peuvent accéder n'importe quand, même à distance. Nous ne sommes pas convaincus du tout que l'objectif du déposant est de rechercher un rendement maximum. Nous vous signalons que, dans nos caisses populaires, les taux d'intérêt de l'épargne avec opérations sont toujours affichés, et ceux de l'épargne stable sont toujours affichés à côté. Si quelqu'un est préoccupé par l'épargne du rendement, il peut toujours opter pour une autre épargne qu'une épargne stable. Ce besoin d'une épargne continuellement accessible, même si elle ne rapporte que peu d'intérêt, n'est évidemment pas unique aux Québécois, ni aux Canadiens, mais nous vous signalons à la page 27 que, aux États-Unis, tous les dépôts transférables par chèque ne reçoivent aucune rémunération, et le public américain, les consommateurs américains, les individus aux États-Unis ont \$88 milliards dans les banques commerciales en dépôts à demande sans intérêt. Depuis 1933, la législation américaine interdit aux banques commerciales de donner quelque intérêt que ce soit sur les comptes retirables par chèque. L'objectif de cette législation était d'éviter une course aux taux d'intérêt entre les institutions financières qui, selon l'interprétation du gouvernement américain, aurait pu conduire à une instabilité du système financier américain et à des faillites des banques. La loi date de 1933.

**Le sénateur Desruisseaux:** Excusez-moi, monsieur le président; je me demande si vous avez une idée de ce qu'est la situation dans les autres pays, par exemple, les pays européens, quant à ce point-là?

**M. Morin:** Non, monsieur le président, malheureusement, nous nous sommes arrêtés aux États-Unis. Vos chercheurs pourraient faire le tour du monde.

J'aimerais juste signaler que cette loi date de 1933, mais que, en 1971, la Commission Hunt aux États-Unis, commission présidentielle chargée d'étudier les institutions financières aux États-Unis, a recommandé dans son rapport que la prohi-

## [Traduction]

balance. On a daily balance, which is stable because it is a stable account, the current interest of term deposits already corresponds to what the Act recommends, except for the fact that interest is not paid every month. It is paid, as a general rule, every six months in order to avoid administrative costs which seem useless to us. Interest on true savings are usually calculated on a minimum monthly balance while taking into account the fluctuations of this sort of savings and the transit involved in these variations, and it seems to us that this interest on a minimum monthly balance is logical.

as for savings with chequing privileges, we have studied them more closely because all our members have these, and because the administrative costs involved in paying interest on such savings on the basis of average daily balances are quite high. Despite computers, we have pointed out certain coincidences related to this which we consider prohibitive. As we say on page 26, at the bottom, we consider that chequing savings accounts is not a form of savings based on efficiency. It is much more a convenience product; it is a security that the members keep in their caisses populaires or in their financial institutions. It is a security to which they have access at any time, even remotely. We are not at all convinced that the objectives of the depositor is to earn a maximum return. We would like you to know that in our caisses populaires the interest rates of chequing savings accounts are always posted and that those of the stable savings are posted right next to them. If someone is preoccupied by the returns of savings, he can always take a different method of savings than stable savings. The need for a form of savings to which they always have access, even if it brings in very little interest, is not particular to the Quebecers nor even to the Canadians, but we would like you to note that on page 27 it is said that in the United States, all the deposits transferable by cheque bear no remuneration and the Americans, the American consumers, and the individuals in the United States, have placed 88 billion dollars in commercial banks in the form of call deposits without interest. Since 1933, American legislation forbids chartered banks to pay interest on chequing accounts. This legislation aimed at preventing financial institutions from launching an interest rates race which, according to the American government, might lead to instability of the American financial system and cause banks to go bankrupt. As I said before, this legislation was enacted in 1933.

**Senator Desruisseaux:** Excuse me, Mr. Chairman, I would like to know if you have any idea of how other countries, in Europe for instance, deal with that question.

**Mr. Morin:** Unfortunately, Mr. Chairman, we only studied the American system, but your experts could provide you with information about the rest of the world.

I would like to add that this legislation was enacted in 1933, but in 1971, the presidential Hunt Commission entrusted with examining American financial institutions recommended that the ban on payment of interest on call deposits be maintained.



[Text]

bition de verser des intérêts sur les dépôts à demande soit maintenue. Autres pays, autres mœurs, mais déjà ici, vouloir les institutions financières à rémunérer davantage ces mêmes dépôts à demande sur des soldes moyens quotidiens, avec des versements mensuels, cela nous laisse songeurs.

Il y a un petit détail, monsieur le président, que l'on aimerait dire tandis que nous sommes à Ottawa. Nous sommes très surpris de réaliser que la législation fédérale imposerait à toutes les institutions financières l'obligation de rémunérer l'épargne tous les mois, alors que les obligations d'épargne du gouvernement fédéral,—il y a quelque chose comme \$15 milliards, monsieur le président, là-dedans,—ne sont rémunérées qu'une fois par année. On se demande ce qui va se passer. Est-ce que vous allez changer votre comportement face aux obligations d'épargne du Canada? Mais, si le déposant a droit à une rémunération mensuelle des institutions financières, j'ai l'impression qu'une obligation d'épargne, qui se compare très bien à un dépôt à terme dans une caisse populaire, mériterait aussi une rémunération mensuelle de la part du gouvernement du Canada.

**The Chairman:** Are there any questions?

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I have no questions of the witnesses, because I entirely agree with the brief. I am sure they realize that their points have been made in previous briefs, not as well or in as much detail, but we are not unfamiliar with the points, and I think most of the committee members agree with them. That is the only reason why I am not asking questions.

**The Chairman:** I put a question to Mr. Morin a while ago as to whether it was practical, having read their brief and listened to him, to include caisses populaires and credit unions in the scope of this bill. Of course, if we conclude, after our study, that, so far as they are concerned, there is no submission that we need look at in relation to clause 8, which requires the assessment of risk in individual cases, it simplifies our consideration of their submission if we are influenced to the extent of recommending that the bill should not apply in its provisions to those two entities. Would we be overreaching ourselves in going that far?

**M. Morin:** Écoutez, monsieur le président, votre question est très intéressante. Notre point de vue c'est que nous ne devrions pas être soumis à cette législation. Nous avons parlé de l'aspect constitutionnel, au départ, et ce que nous aimerions, je pense, pour la protection des déposants et des emprunteurs à travers le pays, c'est que les deux niveaux de gouvernement se coordonnent. Nous avons actuellement des législations provinciales qui ne sont pas identiques d'une province à l'autre, et, parce qu'il n'y a pas de similitude dans ces législations, voici que le gouvernement fédéral suggère une onzième législation. Il nous semble que nous serons complètement perdus entre ces deux niveaux, et entre cette masse de législation.

Ce qui nous paraît le plus essentiel actuellement, monsieur le président, c'est une coordination des deux niveaux de gouvernement. Les caisses d'épargne et de crédit ont toujours été préoccupées de la protection des déposants et des emprunteurs.

[Traduction]

Other countries, other says. We have our doubts though about the advisability of Canada deciding to compel financial institutions to raise interest rates on call deposits on the basis of daily average balances, by means of monthly payments.

Mr. Chairman, I would like to add something else, which we are here in Ottawa. We are extremely surprised to realize that the federal Act would compel all financial institutions to pay monthly interest, when, on the other hand, Canada Savings Bonds, which represent some 15 billion dollars, pay interest once a year only. What is going to happen? Will policies concerning federal bonds be changed? If depositors are entitled to be paid a monthly interest by financial institutions, I am under the impression that savings bonds, which are quite similar to term deposits in a caisse populaire, would also warrant a monthly interest payment from the government of Canada.

**Le président:** Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Cook:** Non, monsieur le président, parce que je suis entièrement d'accord avec les analyses du mémoire des témoins qui n'ignorent sans doute pas que des soumissions précédentes avaient traité des mêmes questions, quoique moins bien et sans autant de détails. Je crois traduire l'opinion de la majorité de nos membres en disant que le problème nous est familier, et pour cette unique raison, je ne poserai aucune question.

**Le président:** Ayant lu ce mémoire et écouté l'exposé de M. Morin, je lui avais demandé il y a un instant si, selon lui, le bill devrait prévoir des dispositions à l'égard des caisses populaires et des caisses de crédit. Évidemment, si notre étude nous amène à conclure que l'article 8, qui prescrit d'évaluer les risques pour chaque cas, ne nous paraît pas s'imposer, nous pourrions alors donner suite à ces demandes et recommander que ces deux institutions financières ne soient pas visées dans le bill. Est-ce trop vous demander?

**Mr. Morin:** Mister Chairman, your proposition is indeed very interesting; we think that we should not be covered by this legislation. We talked first, about constitutional aspects and in order to protect depositors and borrowers across the country, we favor more coordination between both level of government. There are now provincial laws which vary from province to province and as they are different, the federal government intends to add an eleventh legislation. We are going to be completely lost in such a multiplication of legislations.

Actually, Mister Chairman this coordination of both levels of government is what we consider to be essential. Saving and credit unions have always been concerned with depositor and borrower protection and it is part of their basic philosophy.



**[Text]**

Cela fait partie de leur philosophie de base. Elles ne peuvent pas s'objecter à une loi qui a un objectif semblable. Nous voulons, toutefois, éviter une paperasse législative du fédéral et du provincial dans laquelle tout le monde va être perdu. Les consommateurs d'abord, et même les institutions financières. Notez que, quand on parle de caisses populaires, nous parlons de 1 250 entités autonomes qui n'ont pas toutes leurs conseillers juridiques à côté d'elles pour tâcher de les guider à travers une myriade de législation. Ce qui nous paraît essentiel c'est cette coordination. De plus, si je vous dis, monsieur le président, que nous voudrions ne pas être touchés par cette législation, j'aimerais, en même temps, vous dire que nous accepterions d'être touchés par une législation correspondante du Québec, qui régit déjà les caisses d'épargne et de crédit.

Quand vous nous parlez d'une direction nationale qui établirait chez-nous comment nous allons tenir la comptabilité, qui nous dirait comment déclarer les taux d'intérêt, qui viendrait faire les inspections chez-nous, après la province qui a son propre système d'inspection, et son propre système de réglementation pour nous dire quoi faire, nous sommes alors perdus entre les deux niveaux. C'est là que nous ne voulons rien savoir d'une législation fédérale bâtie toute seule ici, sans coordination avec les législations provinciales.

Autant les banques à charte veulent éviter à avoir à répondre à des législations provinciales, autant les caisses d'épargne et de crédit veulent éviter d'avoir à répondre à des législations fédérales, alors qu'elles sont régies fondamentalement par des législations provinciales. C'est ce qui nous paraît essentiel, encore une fois, pour vraiment protéger les déposants et les emprunteurs. C'est d'obtenir cette coordination des deux niveaux de gouvernement. Sans cela, nous tombons dans une guerre juridique où tout le monde va être perdu tantôt.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président—

**Senator Austin:** Mr. Chairman, I should like to follow up your question by putting my own in this way: If we should agree with the submission that the caisses populaires and credit unions should be exempt sufficiently from this particular kind of legislation, would we have a sufficiently clear definition of the entities being exempted that commercial enterprises could not, in some fashion, bring themselves within the nature of the exemption? It is not beyond the imagination of the businessman to require membership of some form in a credit entity of some kind, and he may own 89 per cent or 98 per cent of the entity, or his company might own it. I wonder whether you focused on whether there is a very clear definition that would serve to exclude people which this legislation ought properly to include.

**M. Morin:** J'aimerais répéter, monsieur le président, que, si nous vous disons que nous voulons éviter d'être soumis à cette législation, c'est cette législation qui serait fixée par le fédéral. Nous aimerions être soumis à une législation provinciale correspondant à celle-ci. Il nous semble qu'il devrait y avoir un échange entre le fédéral et les provinces à ce sujet pour, encore une fois, dégager le maximum de l'expérience acquise aux deux niveaux de gouvernement, et se préoccuper d'avoir des législations, une législation fédérale et des législations provinciales correspondantes qui rejoignent toutes les institutions

**[Traduction]**

They cannot object to any law which claim such an aim. Nevertheless, we would like to avoid bureaucratic difficulties both federally and provincially as they will create general confusion. First of all the consumers and even the financial institutions themselves. It should be noted that there are about 1,250 caisses populaires in Quebec which do not all have a counsel to explain them all the intricacies of the existing legislation. We think that this coordination is essential. Moreover, Mr. Chairman, we would prefer not to fall under this legislation but we are ready to comply with a corresponding provincial law which already applies to savings-banks.

We are at a loss to understand the proposed legislation when you talk of a national administration which would determine our accounting policies and our interest rates and which would be entitled to audit our accounts while Quebec has its own audit and regulation system. We cannot recognize a federal legislation prepared without the participation of provincial governments.

The chartered banks do not want to be governed by provincial regulations. Similarly, savings-banks do not want to come under federal laws since basically they are already governed by provincial laws. It is essential to establish some kind of co-ordination between the two levels of government in order to obtain real protection for both depositors and borrowers. If not, we will constantly have to face legal problems that nobody will be able to solve.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président.

**Le sénateur Austin:** Monsieur le président, j'aimerais à mon tour poser la question suivante: si nous acceptons la recommandation voulant que les caisses populaires et les coopératives de crédit ne tombent pas sous le coup de la loi proposée, pouvons-nous définir ces institutions financières de façon suffisamment précise pour que les entreprises commerciales ne puissent de quelque façon se prévaloir de cette exemption? Un homme d'affaires peut être membre d'une institution de crédit où sa société détient 89% ou 98% des actions. Je me demande si l'on comprend bien l'importance d'une définition précise, à défaut de laquelle ceux-là même que vise la loi auront toute latitude de la tourner.

**Mr. Morin:** I want to repeat, Mr. Chairman, that we would like to be exempted from the federal legislation. We would prefer to come under a corresponding provincial law. It seems to us that there should be an exchange between the federal government and the provinces in this matter, in order to benefit from the accumulated experience of both levels of government. We should attempt to have consistent federal and provincial legislation which applies to all financial institutions. Moreover, as financial institutions, the caisses populaires do not want to be excluded from the spirit of this legislation but

*[Text]*

financières. De plus, en tant qu'institutions financières, les caisses populaires ne veulent pas se soustraire à l'esprit de cette législation, mais elles voudraient retrouver l'esprit de cette législation chez-elles, dans leur province. De cette façon, toutes les institutions financières au pays pourraient être touchées par cette idée de protéger les déposants et les emprunteurs, qui est une politique très ferme, mais encore faudrait-il la voir, dans les détails, comme nous l'avons discuté tantôt. Toutefois, il devrait y avoir une législation orientée vers la protection des déposants et des emprunteurs, mais à différents niveaux. Ce qui nous paraît essentiel, c'est la coordination pour avoir quelque chose qui se tient à la grandeur du pays.

**Senator Austin:** Mr. Chairman, it seems to me that we are talking about two different questions. The witness's answer is a little different, if I understand it correctly, from the brief. The brief recognizes that there is a federal jurisdiction in the field of interest, and it goes on to say, however, that the administration of these institutions should follow the previous precedent of the Canada deposit insurance system. Your answer just now seemed to suggest that the federal government should not apply its legislation regarding questions of interest, payment of interest, and borrowers' and depositors' protection, to institutions that are formed under Quebec law. Is that what you are saying? Or are you saying what the brief says, or what I understand the brief to say, which is that if this legislation is to apply to financial institutions, at least in your case you would like to follow the precedent of an administrative agreement between the federal government and the provincial government of Quebec?

**M. Morin:** Écoutez, monsieur le président, moi, j'aimerais laisser aux juristes les niveaux de juridiction. Je vous ai dit que nous sommes tous conscients que l'intérêt relève du gouvernement fédéral, et nous trouverions tout à fait normal que le gouvernement fédéral se préoccupe d'avoir une législation très serrée pour arrêter le «shylocking», quand on parle de taux d'intérêt criminels, les taux d'intérêt injustifiés. Nous trouvons que cela relève exactement de l'autorité fédérale. Mais, quand dans la même loi, à l'autre bout, vous nous parlez de la façon de tenir nos registres, on est très loin de l'intérêt, et nous avons l'impression qu'il y a matière qui relève de la juridiction des provinces. Mais, encore une fois, ce que nous recherchons, c'est beaucoup moins une guerre juridique ou une longue discussion pour savoir qui a autorité sur tel sujet, mais beaucoup plus d'essayer de mettre les deux niveaux de gouvernement ensemble pour avoir une législation qui couvre toutes les institutions financières au pays, sans double emploi, sans double juridiction.

**Senator Austin:** Forgive me for pressing the point, but I am trying to understand whether you are saying that the caisse populaire should be excluded for reasons of constitutional application, or that it should be excluded because, by its nature, it represents its own members rather than shareholders.

**The chairman:** Well, senator, my earlier question, as you will recall, to Mr. Morin, was as to whether it was impractical in the circumstances. I did not put the question in terms of whether it is supportable constitutionally or not. I was just

*[Traduction]*

they rather think that it should be enacted by the provinces. This way, all financial institutions throughout the country would have to protect both depositors and borrowers, which is a sound policy but it should be fully discussed as we are doing now. However, a legislation providing for the protection of depositors and borrowers should be adopted at various levels. Coordination seems essential to us, in order to achieve something logical on a countrywide scale.

**Le sénateur Austin:** Monsieur le président, je crois que nous parlons de deux questions différentes. Si j'ai bien compris la réponse du témoin, il ne propose pas exactement la même chose que le mémoire. Le mémoire reconnaît la compétence du fédéral dans le domaine de l'intérêt, mais souligne que l'administration de ces institutions devrait toutefois continuer de se faire conformément au système d'assurance-dépôts du Canada. D'après votre réponse, vous semblez dire que le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir autorité sur les questions d'intérêt, de paiement d'intérêt et de protection des emprunteurs et déposants, lorsqu'il s'agit des institutions constituées en vertu de la loi du Québec. Est-ce bien cela que vous voulez dire? Ou plutôt ce que dit le mémoire—ou ce que me semble dire le mémoire—soit que si cette loi doit s'appliquer aux institutions financières que, personnellement, vous préféreriez vous conformer à l'entente administrative conclue entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec?

**Mr. Morin:** Mr. Chairman, personally, I would like to let the jurisdiction aspects to the jurists. I told you we are all aware that interests are under the responsibility of the federal government and that we would find quite normal their trying to have a very strict legislation to prevent shylocking, that is the charging of criminal and unjustified interest rates. According to us, this aspect comes precisely under the federal authority. However, when in the same law, you talk about the ways of keeping our records, we are very far from the interest, etc. We believe that certain matters are under the jurisdiction of the provinces. But, once again, we are not looking for a legal war or a long discussion to determine who's got authority over what, but we'd like to attempt to put both levels of government together in order to have a legislation covering all financial institutions of the country, with no overlapping nor double jurisdiction.

**Le sénateur Austin:** Pardonnez mon insistance, mais j'essaie de comprendre si vous dites qu'il faudrait exclure les caisses populaires pour des motifs constitutionnels ou si elles doivent l'être parce que, par leur nature-même, elles représentent leurs propres membres plutôt que des actionnaires.

**Le président:** Eh bien, honorable sénateur, la question que j'ai posée plus tôt à monsieur Morin, vous vous en souviendrez, était de savoir si, dans ces circonstances, cela était pratique. Ma question ne cherchait pas à savoir si, constitutionnellement,



[Text]

taking the practical assessment of the situation as disclosed, I would say, in the brief that has been filed by the caisses populaires, which would suggest that it is not a practical thing in its application, and of doubtful benefit in many, many cases.

**Senator Austin:** Well, what is not practical, as suggested in the brief, is the dates on which the bill would require interest calculations to be made.

**The Chairman:** Yes, and also, the fact that in many, many accounts the amount of money is so small that there is no real benefit or advantage to making the calculation on a daily basis.

**Senator Austin:** Another level of application of the argument, Mr. Chairman, is, however, that the very nature of a co-operative system negates the application of the principles that are suggested in Bill C-16, and it may well be correct that where you have an institution that is owned by its depositors, as distinct from an institution that is owned by shareholders who are dealing at arm's length with depositors, there is a basis for an argument for exclusion. I was wondering, therefore, whether the witnesses are arguing that proposition in the case of this particular legislation, and, going back to your question, whether, if that is their argument, there is a clear distinction between what they do and what a businessman could do to try to get under their particular umbrella of exclusion.

**The Chairman:** Well, if you had any problem in identification you could specifically refer to caisses populaires and credit unions, or you could borrow the language used in the Income Tax Act, where credit unions are defined, and which enjoy certain advantages from a tax point of view. I am not prepared to say that the intelligence of lawyers and others is not such that they could frame appropriate language. I am not ready to admit that.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, à la page 32 et à la page 33, vous soulevez la question des règlements. La question, pour moi, est assez importante. Cela arrive avec tous les projets de loi devant nous.

**M. Morin:** Monsieur le président, c'est que la loi se réfère sûrement à la réglementation à venir, et plusieurs points de la loi nous laissent avec un grand point d'interrogation. Nous vous mentionnons un exemple, à la page 9 de notre mémoire, où on se réfère au paragraphe 1 de l'article 21 de la loi qui stipule que:

«... les intérêts payables sur les sommes en dépôt dans un établissement non compris dans les catégories exemptes de l'application du présent paragraphe par les règlements sont calculés conformément aux règlements.»

C'est difficile de faire des commentaires là-dessus, quand on n'a pas les règlements.

Alors, c'est pour vous dire, au départ, qu'on a fait des commentaires généraux à partir de ce qu'on a pu apercevoir.

[Traduction]

cela pouvait se faire ou non. Je ne faisais qu'envisager le jugement concret que les caisses populaires portent sur la situation telle, me semble-t-il, qu'elles la décrivent dans le mémoire, qu'elles ont déposé et selon lequel il ne serait pas pratique d'appliquer un système qui, en outre, dans de très nombreux cas, ne produirait que des avantages douteux.

**Le sénateur Austin:** Mais ce qui n'est pas pratique, comme le mentionne le mémoire, ce sont les dates auxquelles le projet de loi exigerait le calcul de l'intérêt.

**Le président:** Oui, et également le fait que dans de très nombreux comptes il y a si peu d'argent qu'il ne sert vraiment à rien de faire un calcul quotidien.

**Le sénateur Austin:** Mes remarques valent également à un autre niveau, Monsieur le président, à savoir que la nature même du système coopératif annule l'application des principes proposés dans le bill C-16; il se peut que, lorsque vous avez une institution dont sont propriétaires les déposants, par opposition à une institution dont sont propriétaires des actionnaires sans lien de dépendance avec les déposants, il y ait de bonnes raisons pour l'exclure du système. Je me demandais donc si les témoins soutiennent leur position uniquement en fonction de ce projet de loi particulier et, dans ce cas, pour en revenir à votre question, s'il existe une différence nette entre ce qu'ils font et ce qu'un homme d'affaires pourrait faire pour bénéficier d'une telle exclusion.

**Le président:** Si vous avez eu des problèmes d'identification vous pourriez vous rapporter spécialement aux caisses populaires et aux caisses d'épargne, et, de crédit vous pourriez encore avoir recours aux articles de la Loi de l'impôt sur le revenu qui définissent les caisses d'épargne et de crédit et leur reconnaissent certains avantages fiscaux. Je ne suis pas prêt à dire que les avocats ou d'autres personnes ne seraient pas assez intelligents pour nous trouver des formules adéquates. Non, je ne suis pas disposé à admettre cela.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, on Pages 32 and 33, you raise the question of regulations. In my opinion, this is a quite important one and we always have to face it when a legislature enactment is referred to us.

**Mr. Morin:** Mr. Chairman, the Bill certainly refers to the regulations to be implemented and several items in the Bill appear to us very uncertain. For example, on page 9 of our brief, reference is made to subsection one of Section 21 of the Bill which states:

The amount of interest earned in any period on a deposit in an institution that accepts deposits, other than any such institution that is within a class of institutions prescribed by the regulations to be expected from the application of this subsection, shall be calculated in a manner prescribed by the regulations.

It is very difficult to comment on this when the regulations are not available.

Then, you might understand, why at the beginning, we made those general comments from what we could perceive. But



[Text]

Mais, quand vous allez publier ces règlements, il va y avoir des conséquences en arrière de cela, et on aimerait pouvoir regarder de nouveau.

**Le sénateur Macnaughton:** Merci, monsieur le président. It is very difficult to draft regulations before a bill is decided upon.

**The Chairman:** That is correct.

**Senator Macnaughton:** But on the other hand, so often, recently, we seem to pass a bill and then hand complete authority over to the bureaucracy to draft regulations. You might just as well hand the whole thing over at the beginning, rather than at the end.

**The Chairman:** Well, there is a way of dealing with that. You could provide a date, some period of time ahead, for the coming into force of the legislation, and then require that the regulations be published within that time limit.

**Senator Macnaughton:** They refer to that problem in paragraph 3. I was wondering if the witnesses had any comments to make on it.

**The Chairman:** Mr. Morin, there is one provision in your brief that certainly, without expressing a view one way or the other in respect of it, would simplify the procedures that are contemplated in clause 8 and other clauses of the bill. That provision visualises a maximum interest rate for various classes of borrowers, below which no question could be raised and no challenge made that the rate was imposing undue penalties on the borrower, such as you have under the authority of clause 8, which proposes that the borrower at some future date, after he has been enjoying the proceeds of the loan for some time, can go to a judge and challenge the rate as being unwarranted, the judge having the authority to find that the rate is in fact unwarranted. If you had a maximum, below which any rate that was applied could not be challenged, a lot of the procedures in the bill, which are complicated, and which would impose additional burdens of cost on the lender, would disappear, and this would make for a better bill.

I am not indicating anything more than that I understand the point that you have developed. At this stage it seems to be a very meritorious point.

**Senator Beaubien:** Mr. Chairman, would the maximum rate be set by regulations?

**Senator Flynn:** It could be. There is nothing wrong with that.

**The Chairman:** No, the only difference is that if you set the maximum rate in the statute, in order to change it, they would have to amend the bill. If you set it in the regulations, they could amend it by Order in Council.

**Senator Flynn:** I know, but with the fluctuations that we have known in recent years, it seems to me that perhaps putting a definite rate in the bill may not afford the required flexibility.

**The Chairman:** You mean it would not necessarily protect the lender?

[Traduction]

when those regulations will be published, this will imply important changes to which we would like to be able to look at.

**Senator Macnaughton:** Thank you very much, Mr. Chairman. Il est très difficile de rédiger des règlements avant que la décision finale n'ait été prise au sujet d'un bill.

**Le président:** Très juste.

**Le sénateur Macnaughton:** Par ailleurs, au cours des dernières années, il a semblé très souvent qu'après avoir adopté un bill, nous ayons tout simplement confié aux bureaucrates pleins pouvoirs pour rédiger les règlements. Finalement, il serait peut-être préférable de leur confier le travail dès le début plutôt qu'à la fin.

**Le président:** Nous pourrions peut-être résoudre le problème de la façon suivante: nous pourrions fixer une date... prévoir un délai avant l'entrée en vigueur de la loi et ensuite exiger que les règlements soient publiés avant l'expiration du délai.

**Le sénateur Macnaughton:** Il est question de ce problème au paragraphe 3. Je me demandais si les témoins avaient des commentaires à ce propos.

**Le président:** Monsieur Morin, il existe dans votre exposé une disposition qui, très certainement, sans exprimer une opinion pour ou contre, simplifierait les procédures envisagées dans l'article 8 et d'autres articles du projet de loi. Cette disposition énonce un taux d'intérêt maximum pour diverses catégories d'emprunteurs. Au-dessous de ce taux, il serait impossible d'invoquer que le taux imposait une pénalisation injuste à l'emprunteur, contrairement à l'article 8 qui laisse entendre que l'emprunteur peut, à un moment donné, après avoir profité du produit de son prêt durant un certain temps, se rendre chez un juge et prétendre que le taux est excessif, le juge ayant l'autorité de déterminer que c'est en fait le cas. S'il y avait un maximum, au-dessous duquel un taux demandé ne pourrait pas être contesté, il en résulterait la disparition d'un grand nombre de règles complexes et coûteuses pour le prêteur et le projet de loi n'en serait qu'amélioré.

Je soulignais simplement que j'avais compris le point élaboré. Dans le moment, cela me semble très valable.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, le taux maximum serait-il fixé par règlement?

**Le sénateur Flynn:** Ça serait possible, rien ne l'empêche.

**Le président:** Non, la seule différence c'est que si vous fixez le taux maximum dans la loi, pour le changer, il sera nécessaire de modifier le projet de loi. Si vous le fixez dans le règlement, il sera possible de le modifier par un décret du Conseil.

**Le sénateur Flynn:** Je le sais, mais avec les fluctuations que nous avons connues ces dernières années, il me semble que, peut-être, le fait d'indiquer un taux précis dans le projet de loi pourrait ne pas permettre la flexibilité requise.

**Le président:** Vous voulez dire qu'il ne protégerait pas nécessairement le prêteur?

[Text]

**Senator Flynn:** Yes.

**The Chairman:** I suppose you might also say that it would not necessarily give full benefit to the borrower, either, depending on whether the scale is going up or down.

**Senator Beaubien:** Mr. Chairman, the maximum rate could be set on the primary, so many points above.

**Senator Flynn:** That is one way or the other; but it is about the same thing.

**The Chairman:** Certainly, it would remove a lot of the complexity.

**Senator Flynn:** What I think is a basic fault of this legislation, Mr. Chairman, is that it seems to me that you are dealing with two problems at the same time: the problem of interest, which is one of finance; and the problem of "shylocks", or abuses. Protection of the consumer is not necessarily related to the problem of interest. They are mixing the two matters here. That is probably why we have such a difficult time in trying to find out what is going to happen if that legislation is ever passed.

**The Chairman:** You mean it is trying to cover too many situations?

**Senator Flynn:** Yes, it joins problems which are not necessarily to be dealt with together.

There was another point, Mr. Chairman, and I do not know if it was mentioned before I came in, but you referred to clause 8. It was wondering if it was proper, constitutionally or otherwise, to give jurisdiction to superior courts of county courts on certain matters. The federal government is saying a provincial court shall have jurisdiction. Usually the jurisdiction is determined by the provincial legislation.

**The Chairman:** You mean that you would prefer to see the Federal Court in this?

**Senator Flynn:** No, I do not say that. I do not think that you necessarily have to refer to the court. In any event, I see one problem here, because in the province of Quebec you do not have county courts; you have provincial courts. They are not mentioned here. They have jurisdiction up to \$3,000 at this time. It seems to me that this would not be a practical solution in Quebec; it would create a lot of difficulty. In any event, I am going to draw to the attention of the committee the fact that we are giving jurisdiction to provincial courts, whose jurisdiction is determined by provincial legislation. It seems to me this is quite a problem for Quebec, anyway. Even if Parliament had authority to give it such jurisdiction, it is not covering the case of Quebec.

**The Chairman:** The application of the particular provision in the caisses populaires brief about having a maximum rate really would remove the effect of section 8.

**Senator Flynn:** Yes.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le président:** Je suppose que vous pourriez également dire qu'il ne serait pas non plus nécessaire d'accorder le plein bénéfice à l'emprunteur, quelles que soient les fluctuations du barème.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, le taux maximum pourrait être fixé sur le taux de base, tant de points au-dessus, par exemple.

**Le sénateur Flynn:** De cette façon ou d'autre mais cela revient à peu près à la même chose.

**Le président:** Certainement, cela s'implifierait les choses.

**Le sénateur Flynn:** Ce que je crois être un défaut fondamental de la présente loi, monsieur le président, c'est qu'elle semble traiter de deux problèmes à la fois, à savoir de l'intérêt qui est du domaine financier et des usuriers ou des abus. La protection du consommateur n'est pas nécessairement reliée aux problèmes d'intérêt. On mélange ici les deux questions. C'est probablement la raison pour laquelle nous avons tant de difficulté à essayer de déterminer ce qui va se produire si ce projet de loi est adopté.

**Le président:** Vous voulez dire qu'il essaye de couvrir de trop nombreuses situations?

**Le sénateur Flynn:** Oui, il réunit des problèmes qui ne doivent pas nécessairement être traités ensemble.

Il y a une autre question, monsieur le président, et je ne sais pas si vous en avez fait mention avant mon arrivée, mais vous avez fait allusion à l'article 8 du bill. Je me demandais s'il était approprié, du point de vue constitutionnel ou autre, de donner juridiction aux cours supérieures et aux cours de comté pour certaines questions. Le gouvernement fédéral fit qu'une cour provinciale aura juridiction. La juridiction relève généralement des lois provinciales.

**Le président:** Voulez-vous dire que vous préféreriez avoir la Cour Fédérale dans ce cas?

**Le sénateur Flynn:** Non, je n'ai pas dit cela. Je ne crois pas qu'il faille nécessairement se reporter à la cour. Dans tous les cas, il existe un problème parce que dans la province de Québec, il n'existe pas de cours de comté mais des cours provinciales. On n'en fait pas mention ici. Elles ont juridiction dans les causes jusqu'à \$3,000 en ce moment. Il me semble que ce ne serait pas une solution pratique au Québec et que cela créerait beaucoup de difficultés. Dans tous les cas, j'attire l'attention du comité sur le fait que nous donnons juridiction aux cours provinciales qui sont assujetties aux lois provinciales. Il me semble que cela soit tout un problème dans le cas du Québec. Même si le Parlement avait l'autorité d'accorder une telle juridiction, elle ne pourrait pas s'appliquer au Québec.

**Le président:** La disposition sur le taux maximum proposée dans le mémoire des caisses populaires, supprimerait manifestement l'effet de l'article 8.

**Le sénateur Flynn:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** And there should be as much simplicity in the administration and in the creation of rights, to both the lender and borrower, as is practical.

**Senator Flynn:** I think that your suggestion is very valid and should be pursued and looked into the depth.

**The Chairman:** That is right. And, of course, as I understand your brief, you have another problem. I understand that in the province of Quebec, in the provincial legislation, there is a maximum rate that you cannot exceed.

**M. Morin:** Non, pas dans la province de Québec,—mais ça existe dans plusieurs autres provinces.

**Senator Flynn:** The Civil Code speaks of legal interest in another section. I think it is under 1056. What is the additional rate that can be awarded in a judgment?

**M. Louis Tardif, Directeur du Contentieux, la Fédération du Québec des caisses populaires Desjardins:** Sur 1,056,—évidemment, c'est facultatif. Cependant, ce que l'on veut dire présentement, si je peux préciser, monsieur le président, c'est le taux maximum qui serait fixé dans la loi régissant les caisses d'épargne et de crédit. Nous n'avons pas cela dans la province de Québec, comme mon collègue disait,—ce qui existe dans d'autres provinces.

**The Chairman:** But you do have regulations in Quebec that affect caisses populaires and credit unions, and there is no assurance that federal regulation will be the same. That is a complication which could, I would assume, be resolved among reasonable people.

**Senator Flynn:** The fact is that both jurisdictions have tried to protect the consumer with various pieces of legislation, and there is a great deal of confusion setting in at present.

**The Chairman:** Yes, but if the federal authority were jealous of its authority and jurisdiction over interest, it could always set its rates, or its regulations, just under or above, either way. Then it would feel that at least it had satisfied its vanity. Whether it is federal or provincial vanity, at least it is satisfied, so that both can say that they have a position in section 91 of the BNA Act, under "Interest," and they have recognized that in their regulations. The province has said that they are really aiming at the same objective, but in view of the fact that the federal government has legislated, they are not going to legislate the size or they are not going to exceed that, to avoid any conflict.

**M. Charron:** Monsieur le président, mon impression bien nette c'est que ce projet de loi met plusieurs lois dans une même loi. Une première difficulté, ça fait chevaucher les juridictions. Ce qui complique le problème c'est que ça fait coucher dans le même lit des institutions financières de nature différente. Je pense que ça va conduire à des situations inextricables, telles que la loi ne pourra pas les régler, et c'est pour cette raison que nous tiendrions bien à savoir ce qu'il va y avoir dans les règlements. Je ne vois pas du tout comment on va pouvoir en sortir, s'en sauver.

[Traduction]

**Le président:** Et il faudrait que la création et l'administration des droits, dans les deux cas, pour le prêteur et l'emprunteur, soient aussi simples qu'il est pratique de le faire.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que votre solution est très valable et qu'elle devrait être étudiée en profondeur.

**Le président:** C'est exact. Il existe également, si je comprends bien votre mémoire, un autre problème. Je crois que les lois provinciales du Québec stipulent un taux maximum qu'on ne peut dépasser.

**Mr. Morin:** No, not in the province of Quebec, but it exists in several other provinces.

**Le sénateur Flynn:** Le code civil fait état de l'intérêt légal à un autre article. Je pense qu'il s'agit de l'article 1056. Quel taux additionnel peut-on accorder par décision?

**Mr. Louis Tardif (Head of Legal Services, La Fédération du Québec des caisses populaires Desjardins):** According to 1056—obviously it is optional. However, what we now mean, if I may clarify my thought Mr. Chairman, is that a minimum rate would be determined in the act related to the Credit Unions. We do not have something like that in Quebec, as my friend said earlier, but the situation is different in other provinces.

**Le président:** Vous avez cependant des règlements au Québec qui régissent les caisses populaires et les caisses d'épargne et de crédit. Il n'y a aucune garantie que les règlements fédéraux soient les mêmes. C'est une complication que l'on pourrait éviter en discutant entre gens raisonnables.

**Le sénateur Flynn:** A vrai dire, ces autorités ont toutes deux essayé de protéger les consommateurs au moyen de divers textes législatifs, ce qui pour l'instant a contribué à rendre la situation peu claire.

**Le président:** Oui, mais si les autorités fédérales voulaient conserver leur autorité et leur compétence en matière d'intérêt, elles pourraient toujours fixer ses propres taux ou règlements juste au-dessus ou en-dessous. Au moins de cette façon elles auraient le sentiment d'avoir eu le dernier mot. Bon, maintenant la question de savoir si c'est le fédéral ou le provincial qui veut avoir le dernier mot est difficile à déterminer au moins au sujet «des intérêts» les deux peuvent se prévaloir de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ce qu'elles n'ont pas manqué de faire dans leur règlement. La province déclare qu'elle poursuit le même objectif mais étant donné que le gouvernement fédéral a adopté certains textes, elle ne va pas légiférer sur l'importance pas plus qu'elle ne dépassera le taux fixé dans le but d'éviter tout conflit.

**Mr. Charron:** Mr. Chairman it is obvious to me that this bill is in itself a grouping of several acts. One difficulty is that it overlaps jurisdictions. To further complicate the matter it puts together financial institutions of a different nature. I would suspect that this would lead to complicated situations that the Act would not be able to deal with and it is for that reason that we want to know the contents of the regulations. I do not see how we are going to get out of it.



[Text]

**The Chairman:** I told you how you can avoid the question of regulation. All you have to do is say the bill does not come in, first, until such-and-such a date, and then we can require that the regulations be published before that date.

**Senator Flynn:** Yes. But just the same, they would be caught with the regulations.

**The Chairman:** Yes; but at least they would know what they were.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, as you know, I am no longer a member of this committee, but I would like to ask you if we have established, during the course of our hearings or the introduction of the bill, what has occasioned the suggestion that this enormously complicated system be put into force? Is it suggested that people are being deprived of their proper return on savings accounts by the caisses populaires or the banks? Do we know what has occasioned this? What is the reason d'être for the whole business of this suggested, complicated and very costly calculation of interest? Do we know?

**The Chairman:** Actually we do not, but it is quite possible that we may have departmental officials here next week. I have been working to that end. Certainly those would be the questions that would be asked then. I do not know. Mr. Panet, you have not found anything that indicates what prompted these particular provisions that we are talking about, which Senator Molson has mentioned?

**Mr. Panet:** No, other than the references in the background material that has been published by the department, which indicates perhaps that there is a desire to control "shylocking." Other than that, there seems to be an intention to improve the disclosure of interest rates in the marketplace and that sort of thing, but it is a very broad-brush objective in the background material from the department.

**Senator Molson:** "Shylocking" is not occurring in the caisses populaires, credit unions or the chartered banks. It seems to me to be mixing apples and oranges to bring them together. Frankly, I am a little puzzled by the whole thrust of this proposal.

**Senator Flynn:** I suggest an answer to that is that this bill is sponsored by the Minister of Consumer and Corporate Affairs. Normally an interest bill should be sponsored by the Minister of Finance. The emphasis of the Department of Consumer and Corporate Affairs is on the protection of consumers rather than the question of interest and financial problems.

**The Chairman:** Or the protection of credit unions, caisses populaires and banks.

**Senator Flynn:** The Department of Consumer and Corporate Affairs does not know much about banks, caisses populaires or other financial institutions, so they have lumped together all the problems of "shylocking" in with the rest.

**The Chairman:** Of course, we have the capacity to look at it.

**Senator Flynn:** Of course.

[Traduction]

**Le président:** Je vous ai déjà dit comment on pouvait éviter la question des règlements. Tout ce que vous avez à faire c'est de dire que le projet de loi ne sera pas présenté avant telle ou telle date, alors nous pourrions demander que les règlements soient publiés avant.

**Le sénateur Flynn:** Oui mais nous n'en serons pas moins pris avec ces règlements.

**Le président:** Oui mais au moins ils les connaîtront.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président vous n'êtes pas sans savoir que je ne fais plus partie de ce comité, cependant, je voudrais vous demander si vous avez, au cours des audiences ou lors de la présentation du projet de loi, déterminé les raisons à la base d'un système si compliqué? Veut-on que les caisses populaires ou les banques nient aux particuliers les intérêts de leur compte d'épargne auxquels ils ont droit? Sait-on ce qui a entraîné une telle disposition? Quelle est la raison d'être de cette façon de calculer l'intérêt au demeurant aussi compliquée que chère. Le savons-nous?

**Le président:** En fait non, mais il est très possible que nous ayons des représentants du ministère la semaine prochaine. C'est ce que j'essaie de faire. Voilà certainement des questions qui leur seraient posées. Je ne sais pas. Monsieur Panet, vous n'avez pas trouvé ce qui a amené les dispositions dont le sénateur Molson vient de parler?

**M. Panet:** Non tout ce que j'ai trouvé ce sont des références dans des documents publiés par le ministère faisant, au plus, état d'un désir de juguler «l'usure». Mis à part cela il semblerait qu'on désire améliorer la divulgation de renseignements quant aux taux d'intérêt sur le marché financier, mais il s'agit d'un objectif encore très schématique tel qu'il apparaît dans les documents qui nous ont été envoyés par le ministère.

**Le sénateur Molson:** On ne peut pas dire que les caisses populaires se livrent à «l'usure», pas plus d'ailleurs que les caisses de crédit et d'épargne et les banques à charte. Je crois qu'on a tout mis dans le même sac et franchement, je ne sais plus quoi penser en ce qui concerne la véritable portée de cette disposition.

**Le sénateur Flynn:** Je pense que tout cela vient du fait que c'est le Ministre de la Consommation et des Corporations qui a parainné ce projet de loi. Normalement tout projet de loi portant sur des questions d'intérêt est du ressort du ministre des Finances. Le ministère de la Consommation et des Corporations insiste sur la protection des consommateurs plutôt que sur la question des intérêts et des problèmes financiers.

**Le président:** Ou sur la protection des caisses d'économie, des caisses populaires et des banques.

**Le sénateur Flynn:** Le ministère n'est pas tellement renseigné sur les banques, les caisses populaires et les autres institutions financières. Il a donc associé au reste tous les problèmes liés aux prêts à des taux usuraires.

**Le président:** Bien sûr, nous sommes en mesure d'examiner ce problème.

**Le sénateur Flynn:** Bien sûr.

[Text]

**Senator Beaubien:** I want to go back to the question of regulations. Suppose we did see the regulations before they were passed. The fact that they can make regulations allows them to change those regulations, so we would have no control over the regulations at all. They make regulations, but if the next day we say it is something we do not like, it is too late. I think the making of regulations is something we should examine very seriously, because the regulations can be changed, and the regulations regulate everything.

**Senator Flynn:** I suggest that the fate of this bill is not too bright at this time.

**The Chairman:** You know, Senator Flynn, I think that is a very modest and low-key statement.

**Mr. Panet:** I have one question that I should like to explore with Mr. Morin. It concerns the calculation of the credit charge. Assuming somebody wishes to borrow \$1,000 from a caisse populaire and is not a member of that caisse, what are the various things he must do in order to obtain that loan? Must he become a member and put money on deposit? Taking the example of a loan of \$1,000, could you explain to me the various things he must do?

**M. Morin:** Oui, simplement, en fait. D'abord, les prêts sont effectués uniquement aux membres, et les caisses transigent uniquement avec les membres. Deuxièmement, pour déposer dans une caisse populaire, il faut d'abord être membre, et être membre veut dire souscrire une part sociale de \$5. Une fois que cette souscription est faite, cet individu devient membre de la caisse populaire, il a droit de vote, il a droit d'expression, il peut y déposer ses épargnes, et il peut demander pour un prêt; alors, il va remplir une demande de prêt, laquelle sera acceptée par la Commission de crédit, et le prêt va lui être effectué, et il va payer de l'intérêt, évidemment, sur le solde uniquement.

**Le sénateur Flynn:** Il n'a pas besoin d'avoir un compte d'épargne?

**M. Morin:** Non, il n'a pas besoin d'avoir d'épargne. Il doit avoir sa part de qualification de \$5.

**Le sénateur Flynn:** C'est ça.

**M. Charron:** C'est pour ça qu'on dit que les caisses d'épargne et de crédit, ce sont des associations d'emprunteurs et de déposants. Les consommateurs déposent eux-mêmes, il n'y a pas d'intermédiaires financiers qui empruntent de l'argent et qui en prêtent à d'autres—ce sont tous des actionnaires, c'est une coopérative de déposants,—elles n'en prennent pas d'autres. Ce n'est pas un intermédiaire financier, elle ne fait pas le commerce de l'argent. Cette institution-là peut s'aboucher avec d'autres institutions, comme intermédiaires financiers, et il y aussi des gens qui, comme individus, font le commerce de l'argent.

Alors, ça met tout ce monde-là dans la même situation, et c'est cela qui fait que c'est difficile et confus.

**Le sénateur Flynn:** Vous demandez aux membres de se pénaliser eux-mêmes?

**M. Morin:** C'est justement une question administrative qui entrave ce projet de loi.

[Traduction]

**Le sénateur Beaubien:** Je veux en revenir à la question des règlements. Supposons que nous ayons vu les règlements avant leur adoption. Si le ministère peut établir des règlements, il peut également les modifier. Nous n'exercerions alors aucun contrôle sur ces derniers. Il édicte des règlements, et nos récriminations arrivent toujours trop tard. Je crois que l'établissement d'un règlement représente un processus que nous devrions examiner très sérieusement, parce que les règlements peuvent être changés, et ils régissent tout.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que le sort du bill ne semble pas des plus prometteurs à ce stade-ci.

**Le président:** C'est peu dire, sénateur Flynn.

**M. Panet:** J'aurais une question à poser à M. Morin, au sujet du calcul des frais de crédit. Si quelqu'un désire emprunter \$1,000 d'une caisse populaire, sans en être membre, quelles sont les diverses conditions qu'il doit remplir pour obtenir ce prêt? Doit-il devenir membre et déposer de l'argent? S'il s'agit pas exemple d'un prêt de \$1,000 pouvez-vous m'expliquer les diverses étapes à franchir?

**Mr. Morin:** Yes, quite simply, in fact. First, loans are granted to members only, and the caisses deal exclusively with them. Secondly, to make a deposit in a caisse populaire, you must first be a member, which means that you have to subscribe a social share of \$5. Once a member, you have the right to vote, to speak out, to deposit your savings, and to ask for a loan; in this case you go and fill out a loan application form; if approved by the Credit Commission. The loan will then be made to you, and the interests will obviously be calculated on the balance only.

**Senator Flynn:** It is not necessary to have a savings account?

**Mr. Morin:** No, it is not. All you need is a qualifying share of \$5.

**Senator Flynn:** Exactly.

**Mr. Charron:** That explains why savings and credit unions are referred to as associations of borrowers and depositors. Consumers make their own deposits, there is no financial intermediaries who borrow money or make loans to others—all of them are shareholders, this is a cooperative of depositors,—there is no exception to that rule. This institution is not a financial agent. It is not money-dealing oriented. It can deal with other institutions, as financial agents, and there are also people who, as individuals are interested in money-trading activities.

Then, everybody is in the same situation, and this why it is so difficult and intricate.

**Senator Flynn:** You ask the members to penalize themselves?

**Mr. Morin:** It is precisely an administrative question which impedes this bill.



[Text]

**Mr. Panet:** Would you, Mr. Morin, or perhaps your legal adviser, feel that the requirement to become a member, pay a membership fee or buy a share, would form part of the calculation of the credit charge on the loan?

**M. Morin:** Non, cela nous paraît impensable. Il faut quand même arrêter de vouloir fendre les cheveux en quatre au nom de la protection du consommateur. Sa part sociale va lui rapporter, et ça lui donne le droit de participer . . .

**The Chairman:** That would be an extraordinary distortion, and I do not mind saying it. The cost of becoming a member, and a transaction in which you are borrowing money after you have become a member, are entirely separate and distinct things, and I do not know how they could be related.

**M. Morin:** Vous avez raison, monsieur le président, c'est entièrement différent. Et notez bien que sa part sociale de \$5 est continuellement remboursable. Alors, si le membre, après avoir remboursé son prêt, veut se retirer de la caisse, il reçoit son \$5 plus l'intérêt qu'il a gagné sur ce \$5 là.

**M. Charron:** C'est en vertu du principe co-opératif, et il va avoir l'intérêt sur sa part sociale, et c'est là dans la nature même de la coopérative, et c'est pour ça qu'ils sont tous traités de la même manière, ils ne sont pas pour s'exploiter eux-mêmes, ce n'est pas possible.

**Mr. Dawson H. Tilley, Adviser to the Committee:** Mr. Morin, if I understand the deposit situation correctly, would a large portion of the deposit shown on page 20, in the table, less than \$100, relate to the \$5 membership fee which seems to be held on deposit? Or am I misunderstanding your point?

**M. Morin:** Non, l'importance des dépôts regroupe toutes les sortes de dépôts, y compris ce \$5 là, mais y compris aussi ce que les membres peuvent avoir en épargne avec opérations, en épargne stable et même en épargne à terme s'il y en avait. Évidemment, quand on parle des gens qui ont moins de \$100, c'est habituellement le \$5 de la part sociale, plus un petit compte d'épargne avec opérations.

**Le sénateur Flynn:** S'il retire tout son argent, il se trouve à perdre sa part sociale.

**M. Morin:** Il ne la perd pas, il la retire, la part sociale.

**Le sénateur Flynn:** Bien, s'il la retire, je comprends qu'il cesse d'être membre.

**M. Morin:** Il cesse d'être membre.

**Le sénateur Flynn:** Il cède, si vous voulez, sa part sociale.

**M. Morin:** Oui, c'est cela.

**Le sénateur Flynn:** Je ne me souviens pas exactement, chaque membre n'a droit qu'à un vote, mais peut-il avoir plus d'une part sociale.

**M. Morin:** Oui, les membres peuvent avoir plus d'une part sociale.

**Le sénateur Flynn:** Mais il n'a droit qu'à un vote à l'assemblée.

**M. Charron:** C'est cela.

[Traduction]

**M. Panet:** Avez-vous, Monsieur Morin, ou peut-être votre conseiller juridique, l'impression que la nécessité de devenir membre, de payer des frais de participation ou d'acheter une part entre dans le calcul des frais de crédit qui accompagnent le prêt?

**Mr. Morin:** No, that seems impossible to us. We will have to stop complicating things on behalf of consumer protection. His social share will benefit him, and gives him the right to participate—

**Le président:** Ce serait là un écart extraordinaire et je n'ai pas peur de le dire. Le coût d'adhésion et la transaction qui permet d'emprunter de l'argent après que vous soyez devenu membre, sont deux choses entièrement distinctes, et je ne sais pas comment elles pourraient être reliées.

**Mr. Morin:** You are right, Mr. Chairman. You will also note that the \$5 social share is reimbursable anytime. Then, if the member, after paying off his loan, wants to put an end to his membership, he gets back his \$5 plus the interests he has gained on it.

**Mr. Charron:** This is made possible under the principle of the cooperatives, and interests are calculated on his social share; it is inherent to the nature of the cooperative, and this is why they are all treated in the same way, they cannot start exploiting one another.

**M. Dawson H. Tilley, conseiller du comité:** M. Morin si je comprends bien l'importance de ces dépôts, une partie importante du dépôt indiqué au tableau de la page 20, inférieur à \$100, se rapporterait-elle à la cotisation de \$5 qu'on semble garder en dépôt? Ou est-ce que je vous comprends mal?

**Mr. Morin:** No, the deposit situation takes into account all kinds of deposits, including this \$5 membership fee, and also what the members could have in chequeable savings, in permanent savings and even in term savings if any. Clearly, when we talk about people who have less than \$100, it is usually the \$5 membership fee plus a small chequeable savings account.

**Senator Flynn:** If he withdraws all his money, then he loses his membership fee.

**Mr. Morin:** He does not lose it, he withdraws it.

**Senator Flynn:** Well, if he withdraws it, I understand that he is not a member anymore.

**Mr. Morin:** He's not a member anymore.

**Senator Flynn:** He gives up his membership.

**Mr. Morin:** Yes that's right.

**Senator Flynn:** I am not sure but, each member is only entitled to a single vote, but is it possible for him own more than one membership fee?

**Mr. Morin:** Yes, members can own more than one membership fee.

**Senator Flynn:** But he is only entitled to a single vote at the meeting.

**Mr. Charron:** That's right.



[Text]

**Le sénateur Flynn:** C'est la différence entre les actions et les parts sociales.

**M. Charron:** Un vote, une rémunération limitée de capital.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur Charron, avez-vous examiné l'article 24 qui permet à un ministre de nommer un administrateur. Pour moi, l'administrateur pourrait avoir n'importe quel pouvoir et faire n'importe quoi. Pour moi, c'est une solution incroyable.

**M. Morin:** Sénateur Beaubien, vous posez une excellente question. C'est relié à la coordination dont on parlait. Il nous paraît impensable que l'on ait à faire des rapports et être sous la surveillance d'un administrateur fédéral. C'est dans ce sens-là que nous disons qu'il doit y avoir une coordination entre le niveau fédéral et les gouvernements provinciaux et qu'il devrait y avoir au niveau des provinces une législation parallèle, semblable, couvrant les institutions de juridiction provinciale. Et, s'il y a un administrateur fédéral, il devrait y avoir un administrateur provincial, nous n'avons aucune objection à répondre à un administrateur provincial mais nous avons toutes les objections au monde à répondre à deux administrateurs, un provincial et un fédéral.

**Le sénateur Molson:** L'administrateur provincial, est-ce qu'il existe actuellement?

**M. Morin:** Oui, sénateur Molson. Écoutez, ce n'est pas un administrateur comme tel. Les caisses d'épargne et de crédit sont déjà supervisées, il y a une législation provinciale, elles sont régies par l'assurance-dépôt du Québec, nous faisons des rapports à cette Régie d'assurance-dépôt du Québec. La protection du consommateur peut aussi vérifier les taux d'intérêt que l'on charge. Il y a déjà toute une structure provinciale qui encadre nos opérations.

**Le sénateur Molson:** Ce n'est pas un individu, c'est un système.

**M. Morin:** C'est un système actuellement, oui.

**M. Charron:** Les fédérations ont un système d'inspection qui fait rapport au ministère. C'est contrôlé par cela.

**The Chairman:** Clause 25, to which I believe you make reference, Senator Beaubien, certainly goes far afield, providing for the establishment of a register in which there may be recorded such information in connection with the operations of the lender as may be of general interest to the borrower. If this is to rate their social standing, or their business standing—

**Senator McIlraith:** Or their smoking habits!

**Senator Beaubien:** Their drinking habits, maybe!

**The Chairman:** ... which is of general interest to the borrower, I can understand, if the lender had been convicted of some offence, that it may raise the question as to his fitness to do business; and there should be some way of taking him out of the picture. However, would that be of "general interest"? Would the borrower want to know if he was a deeply religious man, a medium sort of religious man, or what his political

[Traduction]

**Senator Flynn:** That's the difference between stocks and membership fees.

**Mr. Charron:** A single vote, a restricted capital payment.

**Senator Beaubien:** Mr. Charron, did you look at section 24 which allows a minister to appoint an administrator. According to me, the administrator could have any power and do anything. In my opinion, it is an extraordinary solution.

**Mr. Morin:** Senator Beaubien, you are asking an excellent question. It is related to the coordination we were talking about. It seems to us unthinkable that we should make a report and be under the supervision of a federal administrator. That is why we say that it is necessary to have a coordination between federal and provincial governments and to have in the provinces a parallel and similar legislation covering the institutions under provincial jurisdiction. If a federal administrator is appointed then we should have a provincial one; we do not have any objection to be accountable to a provincial administrator but we have every objection to be accountable to two administrators: a federal and a provincial one.

**Senator Molson:** Does the provincial administrator actually exist?

**Mr. Morin:** Yes, senator Molson. Listen, it is not an administrator as such. Yet savings and credit unions are supervised, and they are accountable to a provincial legislation; they are governed by the Quebec Deposit Insurance Board and they are accountable to the latter. The protection of consumers can also check the interest rates that we charge. Our operations are already governed by a provincial body.

**Senator Molson:** It is not an individual, it is a system.

**Mr. Morin:** Yes, it is currently a system.

**Mr. Charron:** The Federations have an inspection system accountable to the Department. That is the way they are controlled.

**Le président:** L'article 25, dont vous semblez vouloir parler, sénateur Beaubien, va certainement très loin, puisqu'il prévoit la création d'un registre dans lequel pourront figurer tous les renseignements relatifs aux activités du prêteur et susceptibles d'intéresser l'emprunteur. S'il s'agit d'évaluer le rang social du prêteur, ou sa position dans l'entreprise...

**Le sénateur McIlraith:** Ou sa consommation en cigarettes!

**Le sénateur Beaubien:** Ou peut-être sa consommation d'alcool!

**Le président:** Je comprends que tout ceci puisse intéresser l'emprunteur: si le prêteur a été condamné pour une infraction quelconque, l'emprunteur pourrait s'interroger sur sa valeur en tant qu'homme d'affaire et il aurait donc la possibilité de s'adresser à quelqu'un d'autre. Cependant, ces renseignements seraient-ils «susceptibles d'intéresser l'ensemble des emprunteurs»? L'emprunteur peut-il souhaiter savoir si le prêteur est

[Text]

views were? The borrower's interest and "general interest," surely, should at least be confined to the lending transaction.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, how would you translate or explain the last two lines in clause 25? It is even better.

**The Chairman:** Those lines read:

... relating to unconscionable or like transactions or practices in the province.

In Ontario we have an unconscionable transactions statute, under which a person who feels that he has been done in by a transaction that obviously appears to be unconscionable can go to the superior court and raise that issue and the judge can make the judgment. There have not been many such applications to the courts and the range of facts that would have to be adduced to establish that the transaction which it is attempted to impeach is unconscionable goes quite far afield. "Unconscionable" must be contrary to good conscience.

**Senator Flynn:** The Civil Code in Quebec contains the same provision, which has been used.

**The Chairman:** The register must include a statement as to any proceedings that would indicate the unconscionable nature of transactions in which the lender has been involved. Now, I have no comment on that. If his reputation is not well known, the borrower can easily obtain a report, or a credit rating. Now, what more does he want? Are there any questions?

Mr. Charron and Mr. Morin, this has been a very satisfactory and interesting discussion. Your brief is very well prepared and contains much useful information, which will be of some assistance in our considerations. We will not forget what you have said as a matter of record, and I wish to thank you for your time.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

**Mr. Charron:** Thank you very much, Mr. Chairman and honourable senators.

**The Chairman:** The other presentation this morning is from the credit unions. Honourable senators, we have the representatives of the National Association of Canadian Credit Unions in attendance this morning. Immediately next to me is Mr. Robert J. Ingram, General Manager; next to him is Mr. Chris Hansen, Vice-President; and next is Mr. K. L. W. Boland, legal counsel, to make sure that we keep within the confines of what is legal this morning. That is your job, is it, Mr. Boland?

**Mr. K. L. W. Boland, Legal Counsel, National Association of Canadian Credit Unions:** I suppose that is my job, sir.

**The Chairman:** Mr. Ingram will make the opening statement.

**Mr. Robert J. Ingram, General Manager, National Association of Canadian Credit Unions:** Thank you very much, Mr. Chairman. Honourable senators, we are certainly of course,

[Traduction]

très croyant, s'il est à moitié mécréant, ou quelles sont ses opinions politiques? L'intérêt de l'emprunteur et «de l'ensemble des emprunteurs» devrait certainement être limité à l'opération de prêt.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, comment traduiriez-vous ou expliqueriez-vous les deux dernières lignes de l'article 25? C'est encore plus explicite.

**Le président:** Voici ces lignes:

... sur les opérations et pratiques abusives.

En Ontario, nous avons une loi sur les opérations abusives, selon laquelle une personne qui estime avoir été lésée dans une transaction qui semble manifestement abusive peut intenter des poursuites devant la cour supérieure pour présenter sa cause et le juge rend un jugement. Ces poursuites sont rares et la gamme de faits qui doivent être prouvés pour établir le caractère abusif de l'opération en cause est très étendue. Une «opération abusive» doit être contraire à la bonne conscience.

**Le sénateur Flynn:** Le Code civil du Québec contient la même disposition, et on y a eu recours.

**Le président:** Le registre doit contenir une déclaration sur les agissements démontrant la nature abusive des transactions dans lesquelles le prêteur a été impliqué. Je n'ai pas d'autres commentaires à formuler à ce sujet. Si sa réputation n'est pas connue, l'emprunteur peut facilement se procurer un rapport ou une cote de crédit. Que veut-il donc de plus? Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur Charron, monsieur Morin, cette discussion a été très satisfaisante et intéressante. Votre mémoire est très bien préparé et contient beaucoup de renseignements utiles qui faciliteront notre étude. Nous n'oublierons pas ce que vous nous avez dit, et je désire vous remercier de nous avoir accordé de votre temps.

**Des voix:** Bravo, bravo!

**M. Charron:** Nous vous remercions beaucoup, monsieur le président et honorables sénateurs.

**Le président:** L'autre présentation, ce matin, est celle des coopératives de crédit. Honorables sénateurs, nous avons parmi nous ce matin les représentants de l'Association nationale des caisses d'économie du Canada. J'ai tout près de moi M. Robert J. Ingram, gérant général; près de lui se trouve M. Chris Hansen, vice-président; puis M. K. L. W. Boland, conseiller juridique, qui veillera à ce que nous nous en tenions ce matin aux aspects juridiques. C'est là votre rôle, n'est-ce pas, M. Boland?

**M. K. L. W. Boland, Conseiller juridique, Association nationale des caisses d'économie du Canada:** Je suppose que c'est là mon rôle, monsieur.

**Le président:** M. Ingram fera la déclaration préliminaire.

**M. Robert J. Ingram, gérant général, Association nationale des caisses d'économie du Canada:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Honorables sénateurs, nous sommes,



[Text]

happy to be here today on behalf of the four million members of credit unions that are affiliated through their provincial central organizations with our association. As I understand it, our brief has already been circulated to members of the committee.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Ingram:** I would like at this time to make only a very few brief remarks. In the first place, like many other witnesses who either have or will come before this committee, I would like to say that NACCU supports whole-heartedly the principles that underlie the bill. Members will be aware that the credit union movement was founded in Canada at the turn of the century, because of a feeling that the financial interests of consumers and particularly the low-income consumers were not being sufficiently protected by existing financial institutions. Since then, credit unions across the country have prided themselves on member-oriented techniques and services which have distinguished them from other institutions. Secondly, we support many of the actual details of Bill C-16. The prepayment provisions, for example, strike us as being entirely reasonable. Indeed, credit unions have traditionally allowed the unlimited right of prepayment without penalty, even for mortgage loans. We are pleased, too, that the legislation does not require the licensing of provincially incorporated lenders, as we understand was once the intention of the government. We are also hopeful that the standardization of regulations for variable rate mortgages will assist in the development of the mortgage market throughout the country.

I think it is fair to say that our brief criticizes, not the philosophy, or even the basic policies of the proposed legislation, but rather the practicability of some of the detailed operational requirements. We are very concerned, in fact, with many of these proposals, some of which could have the result of reducing the quality of service which credit unions are presently able to offer to their members. While we have no quarrel with the "guts" of the bill, we are extremely worried about many of the details. These particular concerns are outlined in our brief. They involve, primarily, problems which the bill could create for small credit unions, which are still by far in the majority. The requirement for the daily calculation of interest on all deposit accounts, for example, would impose absolutely unbearable administrative problems on the majority of our members and would not, we are convinced, be in the best interests of the consumer. A further set of problems involves the potential conflict of this bill with existing provincial legislation presently regulating credit unions. Most of the provinces already have very strict and effective legislation covering disclosure, maximum lending rates, the filing of statistics, and so forth. We would hate to find ourselves in the position where we and our members were being pulled in two different directions.

[Traduction]

bien sûr, heureux de nous trouver ici aujourd'hui au nom des quatre millions de membres des coopératives de crédit qui sont affiliés à notre association par l'intermédiaire de leurs organisations centrales provinciales. Sauf erreur, notre mémoire a déjà été distribué aux membres du Comité.

**Le président:** C'est exact.

**M. Ingram:** Pour l'instant, j'aimerais simplement formuler quelques brèves remarques. D'abord, comme beaucoup d'autres témoins qui ont comparu, ou comparaitront, devant ce Comité, j'aimerais signaler que l'ANCEC appuie de tout cœur les principes qui sous-tendent le projet de loi. Les membres du Comité savent sans doute que le mouvement des coopératives de crédit a été fondé, au Canada, à la fin du siècle dernier, car il semblait alors que les intérêts financiers des consommateurs, et surtout des consommateurs à faible revenu, n'étaient pas suffisamment protégés par les institutions financières en place. Depuis ce temps, toutes les coopératives de crédit du pays se sont montrées fières des techniques et services qu'elles ont mis à la disposition de leurs membres et qui les ont distinguées des autres institutions financières. Deuxièmement, nous appuyons bon nombre des dispositions du Bill C-16. Les articles portant sur les versements anticipés, par exemple, nous apparaissent tout à fait raisonnables. En réalité, les coopératives de crédit ont toujours permis à leurs clients et ce, sans aucune restriction et sans les pénaliser, d'effectuer leurs versements à l'avance, même dans le cas des prêts hypothécaires. Nous nous réjouissons également de constater que la loi n'exige pas que les sociétés de prêts qui ont été constituées en société par les provinces détiennent une licence, comme, à ce que nous savons, le gouvernement en a d'abord eu l'intention. Nous espérons également que la normalisation des règlements sur les hypothèques à taux variable facilitera le développement du marché hypothécaire dans tout le pays.

À mon avis, vous avez raison de dire que notre mémoire ne critique pas tellement l'optique, ni même les politiques fondamentales du projet de loi, mais plutôt la réalisation de certaines des exigences opérationnelles décrites. De fait, nous nous inquiétons de bon nombre de ces propositions, car certaines pourraient entraîner une diminution de la qualité des services que les coopératives de crédit offrent actuellement à leurs membres. Même si nous n'avons rien à redire quant à la fermeté du bill, certains de ses éléments nous inquiètent beaucoup. Nous vous avons fait part de ces inquiétudes dans notre mémoire. Elles touchent principalement les problèmes que le bill pourrait occasionner aux petites coopératives de crédit, qui sont encore largement majoritaires. Ainsi, l'obligation de calculer les intérêts quotidiennement sur tous les dépôts susciterait des complications administratives auxquelles la majorité de nos membres ne pourraient faire face et desservirait, nous en sommes convaincus, le consommateur. Mentionnons en outre les problèmes éventuels que créeraient les nombreux conflits de compétence entre ce bill et les lois provinciales existantes qui régissent actuellement les coopératives de crédit. La plupart des provinces possèdent déjà des lois très rigides et très efficaces dans le domaine des déclarations, des taux d'intérêts maximum, de la compilation des statistiques, et ainsi



[Text]

We have a number of other concerns, such as the possibility of frivolous abuse resulting from the unwarranted rate concept and the tying of a number of rates to the bank prime rate, most of which are set out in our brief.

In conclusion, we have deliberately attempted to keep our brief short and devoid of technical details, but we would be pleased to expand on any points on which members of the committee are interested.

**The Chairman:** Mr. Ingram, I notice that you put forward the submission that we have been discussing this morning as to a maximum rate below which the rate could not be attacked as being unwarranted. You suggest that a possible application of the present provisions, such as clause 8 and other clauses of this bill, might remain for application to the issue of rates that are above the maximum rate.

In discussing this matter with the representatives of Fédération de Québec des caisses populaires Desjardins, I was hopeful that there might be some way of eliminating the complicated procedures involved. Certainly in Quebec and Ontario, given the provincial legislation in this field, there is an area where the borrower could now, without any benefit derived from this bill, challenge a transaction which might be unconscionable. However, there may be a difference between a rate that is above the maximum and a rate which is considered unconscionable. That is an area we will have to look at.

When you talk about conflict as between provincial legislation and federal legislation, you fully appreciate, do you, that interest is a subject matter that belongs to the federal authority?

**Mr. Ingram:** Yes.

**The Chairman:** You are expressing the wish that you would like to see as much harmony between provincial and federal regulations as possible, in the interest of your administration. Is that right?

**Mr. Ingram:** Yes.

**The Chairman:** Reasonable people should be able to work together. Perhaps you would develop your point that Bill C-16 should include what you call a model disclosure provision and encourage provinces to incorporate such a provision in their respective consumer protection legislation. How would that work?

**Mr. Ingram:** Perhaps Mr. Boland could comment on that point, Mr. Chairman.

**Mr. Boland:** What we foresaw in that suggestion, Mr. Chairman, is that we, operating in the general community, want to see legislation that will protect borrowers. However, we also want to see uniform legislation. The best way of accomplishing that, it seems to us, is through the provincial and federal governments coordinating their respective activities in this area. Perhaps the federal government, with the expertise it has developed in preparing this bill, could work

[Traduction]

de suite. Nous n'aimerions pas nous voir tirillés, nous et nos membres, entre deux directions différentes.

Nous avons également un certain nombre d'autres préoccupations, comme la possibilité que la définition du taux excessif et l'obligation de s'en tenir, dans certains cas, au taux bancaire préférentiel entraîne des abus inconsidérés, sujet dont nous discutons longuement dans notre mémoire.

En guise de conclusion, mentionnons que nous avons voulu rédiger un mémoire bref et peu technique. Nous aurons toutefois plaisir à développer certains points si les membres du Comité en manifestaient le désir.

**Le président:** Monsieur Ingram, j'ai remarqué que vous avez abordé la question dont nous avons discuté, ce matin, soit l'opportunité de déterminer un taux maximum en dessous duquel aucun taux ne pourrait être déclaré injustifié. Vous alléguiez que les mêmes dispositions, notamment celles énoncées dans l'article 8 de ce bill, pourraient s'appliquer également aux taux excédant ce taux maximum.

Lorsque nous avons discuté de cette question avec les représentants de la Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins, j'espérais qu'il y aurait moyen de supprimer cette procédure complexe. Il est évident qu'étant donné que le Québec et l'Ontario ont déjà légiféré dans ce domaine, une telle éventualité pourrait amener les emprunteurs de ces provinces à risquer une transaction déraisonnable, et ce, sans tirer avantage de ce bill. Toutefois, il y a peut-être une différence entre un taux qui excède le maximum fixé et un taux jugé excessif. Voilà un problème sur lequel nous devons nous pencher.

Quand vous parlez de contradiction possible entre les lois provinciales et les lois fédérales, vous êtes pleinement conscient, n'est-ce pas, que l'intérêt est un domaine de compétence fédérale?

**M. Ingram:** Certainement.

**Le président:** Vous voudriez, n'est-ce pas, que les lois provinciales et fédérales soient aussi compatibles que possible, pour le plus grand bien de votre gestion. Ai-je raison?

**M. Ingram:** Oui.

**Le président:** Les gens sensés devraient pouvoir travailler ensemble. Vous avez suggéré que le Bill C-16 comporte une disposition-type sur la divulgation des renseignements que les provinces seraient incitées à inclure dans leur Loi sur la protection du consommateur. Pourriez-vous nous parler plus longuement de ce point? Comment cela fonctionnerait-il?

**M. Ingram:** Peut-être devrais-je laisser à M. Boland le soin de développer cette question, monsieur le président.

**M. Boland:** Étant donné que nous sommes au service de la collectivité, notre intention en présentant cette suggestion, monsieur le président, était de souhaiter que le gouvernement formule une loi qui protège vraiment l'emprunteur. Toutefois, nous aimerions aussi que cette loi soit uniforme. A notre avis, la meilleure façon d'y arriver serait de coordonner les activités respectives des gouvernement provinciaux et fédéraux dans ce domaine. Ainsi, le gouvernement fédéral pourrait peut-être,

## [Text]

with the provinces on a model provision, following which each level of government could agree on which sections fall into its respective constitutional sphere and deal only with those sections, resulting in legislation that would not only properly protect people but which would also allow financial institutions to operate under a consistent set of regulations.

**The Chairman:** Is there any difference, as you see it, between the two jurisdictions? It would mean that the federal authority would prepare a model form of disclosure and the provincial authorities would work that provision into their respective regulations, thereby producing the uniformity. Do you think that is practical?

**Mr. Boland:** I would hope it would be practical. The alternative is the present situation where the federal government attempts to proceed with broad ranging legislation which may severely conflict with provincial legislation, and that cannot be to anyone's benefit. When the aims that both levels of government are seeking to accomplish are the same, one would hope that they could work together to accomplish those aims.

**The Chairman:** That is the view of the eternal optimist. You state in your brief:

Most credit unions establish set rates of interest for specific types of loan(s) (e.g. all personal loans will bear the same rate of interest) without regard for the degree of risk in the transaction.

That would put you in violation of the bill as and when it becomes law, is that right?

**Mr. Boland:** At least potentially, yes; under some interpretations of the bill we would be violating it by not dealing with individual loans on an individual basis.

**The Chairman:** Under clause 8 the judge, where a borrower comes before the court charging that the rate is unwarranted, is given the authority to determine, as at the date of the loan, whether it was unwarranted or warranted by the conditions. The assessment of risk has to be in relation to that individual transaction. Does that present an impossible or an impracticable situation for the operations of the credit unions?

**Mr. Ingram:** Very much so, yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I would think so.

Now what do you have to say about the calculation of interest on a daily basis as a requirement? Does that present what might be called insurmountable difficulties?

**Mr. Hansen:** It would be difficult administratively for some of the smaller credit unions to comply with that, but, aside from that, at the present time we have credit unions in British Columbia that are calculating interest in this way. They are serving a membership where the savers tend to have very active accounts and in terms of a market strategy have decided that this would be an appropriate approach to serving those members. In my own province of Saskatchewan I do not know of any credit unions that are doing that. Of course, we have more long-term savers and, in effect, if you have a daily calculation it is to the advantage of the person who has a very

## [Traduction]

étant donné l'expérience qu'il a acquise en préparant ce bill, collaborer avec les provinces à la rédaction d'une disposition-type, puis chacun des niveaux de gouvernements pourrait s'entendre pour déterminer les domaines qui sont de sa compétence et s'engager à ne légiférer que dans ces domaines. Ainsi, la population serait protégée comme il se doit et les institutions financières pourraient s'appuyer sur des règles cohérentes.

**Le président:** Y a-t-il une différence, à votre avis, entre les deux secteurs de compétence? Cela signifierait que les autorités fédérales prépareraient une formule modèle de déclaration et que les autorités provinciales inscriraient cela dans les dispositions de leurs règlements respectifs, permettant ainsi une certaine uniformité. Croyez-vous que ce soit réalisable?

**M. Boland:** J'ose l'espérer. Autrement, on continuera de fonctionner avec la situation actuelle et le gouvernement fédéral s'efforcera d'agir en présentant des lois très générales qui peuvent réellement entrer en conflits avec les lois provinciales; finalement, cela n'est bon pour personne. Lorsque les deux paliers du gouvernement visent les mêmes objectifs, il serait souhaitable qu'ils travaillent ensemble à les atteindre.

**Le président:** C'est l'opinion de l'éternel optimiste. Vous dites dans votre mémoire:

«La plupart des caisses d'épargnes et de crédits fixent des taux précis d'intérêt pour certains genres de prêts (par exemple, tous les prêts personnels auront un même taux d'intérêts), sans tenir compte du pourcentage des risques de la transaction.

Cette façon de procéder ira à l'encontre de la loi lorsque le bill sera en vigueur; ai-je raison?

**M. Boland:** C'est possible; d'après certains articles du bill, nous violerions la loi en ne traitant pas des prêts individuels sur une base individuelle.

**Le président:** En vertu de l'article 8, lorsqu'un emprunteur prétend, devant les tribunaux, que les taux sont excessifs, le juge a le pouvoir de déterminer, en se basant sur le jour où le prêt a été conclu, si le taux était justifié. L'évaluation du risque se fait pour une transaction donnée. Cette mesure rend-elle impossible ou quasi impraticable le bon fonctionnement des caisses d'épargne et de crédit?

**M. Ingram:** Je crois que oui, Monsieur le président.

**Le président:** Je suis porté à partager votre opinion.

Maintenant, que pensez-vous de la nécessité de calculer des intérêts sur une base quotidienne? Cela constitue-t-il une sorte de difficultés insurmontables?

**M. Hansen:** Du point de vue administratif, ce sera très difficile pour certaines caisses d'épargne et de crédit de se conformer à cette mesure. Incidemment, certaines caisses d'épargnes et de crédits de la Colombie-Britannique calculent leurs taux d'intérêt de cette façon. Elles ont décidé, pour être concurrentielles sur le marché, que ce serait une façon efficace d'accroître le nombre de leurs membres que d'offrir aux épargnants un système de comptes productifs. Je ne connais aucune caisse d'épargne et de crédit de la Saskatchewan, province que je connais bien, qui pratique cette politique. Évidemment, nous avons un plus grand nombre d'épargnants à



[Text]

active account but not to the advantage of the long-term saver because there is a cost in the calculation that must be borne somewhere in the system. So it seems that imposing this requirement would penalize those areas where we have long-term savers.

**The Chairman:** It would also penalize the lender where the accounts have a small amount of money to credit. I am speaking now of the cost of making a daily calculation of interest. But I was thinking too that it is not a simple matter of scratching your pencil on a paper to produce these calculations. If you have a computer available, then they are not too difficult to do, is that right?

**Mr. Hansen:** That is right, Mr. Chairman.

**The Chairman:** But how many of your branches would have computers immediately accessible to them?

**Mr. Ingram:** A very small minority.

**The Chairman:** You mean that those in country locations would not have?

**Mr. Ingram:** Well, even some in the larger urban centres. I think we indicated this in our brief, and we used Ontario as an example of a situation where by far the largest majority of credit unions do not have sophisticated data processing systems which would enable them to calculate interest on a daily basis or even, in some cases, on a monthly basis.

**The Chairman:** What is the disadvantage to the depositor if he only gets a monthly calculation or a half-yearly calculation of interest rather than a daily? Does he lose anything?

**Mr. Ingram:** I think, as Mr. Hansen has pointed out, he has to lose somewhere along the line because the additional cost burden reduces the interest or dividend on his deposit which would be credited to him at the end of the fiscal year. It is quite common among our credit unions where earnings are divided amongst the borrowers or the depositors or both, and that additional cost of a daily calculation has to be borne somewhere in the system.

**The Chairman:** Well, when you are arriving at the net at the end of the year you find you have spent more money on costs.

**Mr. Ingram:** That is right.

**Mr. Hansen:** Because you have increased your administrative costs.

**Senator Molson:** Is there any difference in the level of average balances in accounts under "Plan 24" from the general run of credit union accounts? In other words, are there higher balances in those accounts calculated daily on the average?

**Mr. Hansen:** We can supply data on that for you. We have already promised the house committee that data and we will send it to you as well.

**The Chairman:** Any other questions?

**Senator Flynn:** It seems to me, Mr. Chairman, that their problems are practically the same as those of the caisses

[Traduction]

long termes et, en fait, si vous effectuez des calculs quotidiens, c'est avantageux pour celui qui a un compte productif et désavantageux pour l'épargnant à longs termes, car c'est lui qui payera les coûts d'administration. Donc, il semble que cette exigence pénalise certains épargnants, comme ceux épargnant à longs termes.

**Le président:** Cela va également pénaliser le prêteur qui n'aura à débiter à son compte qu'une petite somme d'argent. Je parle évidemment du calcul de l'intérêt sur une base quotidienne. Je voulais également faire remarquer que ce n'est pas qu'une mince affaire que de faire tous ces calculs à la main. Si encore vous aviez un ordinateur, ce ne serait pas trop difficile, n'est-ce pas?

**M. Hansen:** En effet, Monsieur le président.

**Le président:** Mais combien de vos succursales ont présentement accès à un ordinateur?

**M. Ingram:** Un très petit nombre.

**Le président:** Vous voulez dire que vos succursales en campagne n'auront pas accès à l'ordinateur?

**M. Ingram:** Pas seulement celles-là, même celles qui sont dans les grands centres urbains. Nous en parlons dans notre mémoire en prenant l'Ontario comme exemple, la majorité des caisses d'épargne et de crédit n'y sont pas équipées de systèmes de traitement des données ce qui leur permettrait de calculer l'intérêt sur une base quotidienne et même, dans certains cas, sur une base mensuelle.

**Le président:** Quel désavantage y a-t-il pour le déposant s'il n'a qu'un relevé quotidien plutôt qu'un relevé mensuel ou bi-annuel du calcul des intérêts? Perd-t-il quelque chose?

**M. Ingram:** Je crois, comme l'a mentionné M. Hansen, qu'il y perd d'une façon ou d'une autre parce que les coûts supplémentaires réduisent l'intérêt ou des dividendes qui lui serait autrement créditer à la fin de l'année financière. C'est assez fréquent dans les caisses d'épargne et de crédit, où les gains sont répartis entre les emprunteurs ou les déposants, ou les deux; les coûts supplémentaires d'un calcul quotidien doivent être assumés par quelqu'un.

**Le président:** Lorsque vous faites le bilan à la fin de l'année, vous constatez que vous avez dépensé plus d'argent pour frais d'administration?

**M. Ingram:** C'est exact.

**M. Hansen:** Parce que vous avez dû augmenter vos frais d'administration.

**Le sénateur Molson:** Y a-t-il une différence, au niveau des soldes moyens, entre les comptes relevant du «Plan 24» et les comptes généraux des caisses d'économie? Autrement dit, y a-t-il en moyenne des soldes plus élevés dans les comptes dont l'intérêt est calculé quotidiennement?

**M. Hansen:** Nous pourrions éventuellement vous fournir des données à ce sujet, tout comme nous l'avons promis au Comité de la Chambre.

**Le président:** D'autres questions?

**Le sénateur Flynn:** Il me semble, monsieur le président, que leurs problèmes sont pratiquement les mêmes que ceux des



[Text]

populaires en Québec. They have made the same points. And I think we have the same reaction.

**The Chairman:** I would not go so far, Senator Flynn, as to suggest that what the various members of the committee have said on the previous hearing should be transferred as well into the record of these proceedings. But that does not change the views we expressed in the other hearings.

**Senator Flynn:** I was just suggesting *mutatis mutandis*.

**The Chairman:** We have had the benefit of having a training course which has been put forward by the caisses populaires and, therefore, all the rough edges we might have had in our understanding of the problem have been smoothed out and we think we understand your problems.

There is one other point, Senator Flynn, in that the setup, as between credit unions, caisses populaires and banks, is different, and I think somebody in the committee has already mentioned this. You have the depositors in the credit unions and the caisses populaires who are members, and many of them may even be borrowers.

**Senator Flynn:** They are all members.

**The Chairman:** Yes, they are all members, while in banks you have different categories. For example, you have shareholders. I should imagine that the banks seek to have as many of the shareholders as possible make deposits in the bank, but, as I said, you have these different categories. You do not have just one category such as you have in credit unions, where a man is a depositor and he is a member and he may be a borrower. But it is all the same person. When you stand back and look at the picture of those two situations and then look at the legislation, it may well tie in with the question I put earlier as to whether it is impracticable to apply this bill and the purposes of this bill to credit unions and caisses populaires. Maybe there is some merit in our addressing ourselves to that situation with great care.

**Senator Flynn:** If we were to deal only with the question of interest in one section of the bill and deal with the protection of the consumer in another bill, it probably would be easy to extract from that last portion institutions already well regulated and controlled.

**The Chairman:** In the United States many states have consumer legislation and a lot of it goes quite a long way. It seems to be commonly referred to as "truth in lending". That is the consumer protection phase of it, but then you have a separate and substantial phase dealing with the regulation of interest. There would not be much left to that part of the bill because the bill devotes itself mainly to consumer protection.

Any other questions?

**Senator Argue:** Mr. Chairman, I am not a member of this committee but I would like to ask a question.

**The Chairman:** That is all right, senator, you are entitled to be here.

**Senator Argue:** I wonder if the witness could just give the members of the committee a kind of general idea of the

[Traduction]

caisses populaires du Québec. Ils ont présenté les mêmes arguments. Et je pense que nous avons la même réaction.

**Le président:** Je n'irais pas jusqu'à dire, sénateur Flynn, que les propos tenus par les divers membres du Comité lors de la dernière audience, devraient également figurer au procès-verbal de nos délibérations. Mais cela ne change en rien les points de vue que nous avons exprimés au cours des autres audiences.

**Le sénateur Flynn:** Je voulais tout simplement dire *mutatis mutandis*.

**Le président:** Nous avons eu la chance de suivre un cours de formation que les caisses populaires nous ont donné, et toutes les difficultés que nous aurions pu avoir à comprendre vos problèmes semblent avoir été éliminées.

D'autre part, sénateur Flynn, la structure des caisses d'économie, des caisses populaires et des banques, est différente, et je crois qu'un membre du Comité l'a déjà mentionné. Les déposants aux caisses d'économie et aux caisses populaires sont de ces établissements, et bon nombre d'entre eux soient même des emprunteurs.

**Le sénateur Flynn:** Ils en sont tous membres.

**Le président:** Oui, c'est exact, alors que dans les banques, on trouve différentes catégories. Par exemple, il y a les actionnaires. J'imagine que les banques cherchent à obtenir les dépôts du plus grand nombre d'actionnaires possible mais, comme je l'ai dit, on trouve différentes catégories, ce qui n'est pas le cas des caisses d'économie, où une même personne est à la fois déposant, membre et, parfois emprunteur. Prenez un peu de recul et examinez ces deux situations, puis la législation à cet effet; vous verrez qu'on peut rattacher cela à la question que j'ai posée plus tôt, à savoir s'il est possible d'appliquer ce bill et ses fins aux caisses d'économie et aux caisses populaires. Peut-être y a-t-il lieu d'aborder cette situation avec beaucoup de soin.

**Le sénateur Flynn:** Si nous traitons seulement de la question de l'intérêt dans un article du bill, puis de la protection du consommateur dans un autre bill, il serait probablement facile d'exclure de cette dernière partie les établissements déjà bien réglementés et contrôlés.

**Le président:** Aux États-Unis, de nombreux États ont des lois sur la consommation, dont la portée est parfois très vaste. On en parle souvent comme de «méthodes honnêtes de prêts». C'est l'aspect protection du consommateur; il y a aussi un aspect distinct et important se rapportant à la réglementation visant les taux d'intérêt. Ce bill traitant principalement de la protection du consommateur, il resterait peu d'éléments à étudier dans ce domaine.

D'autres questions?

**Le sénateur Argue:** Monsieur le président, je ne suis pas membre du Comité, mais j'aimerais poser une question.

**Le président:** C'est bien, sénateur, vous aviez le droit d'être ici.

**Le sénateur Argue:** Je me demande si le témoin pourrait donner aux membres du Comité une idée générale des taux

[Text]

interest rates paid by borrowers from credit unions and perhaps some idea of the higher rates of interest paid, and then an idea of the net cost to borrowers who borrow from credit unions. I know this varies a great deal, but I know the credit union record is such that these are not unconscionable transactions, and I am sure that nobody needs reassuring on that, and that this is really a very efficient way to borrow money for members of credit unions.

**Mr. Hansen:** Mr. Chairman, there is one difference, I suppose, in some of the other provinces from the situation in Quebec as it was illustrated this morning. We do have maximum rates established by provincial legislation in most of the other provinces. The maximum rate in Saskatchewan, for example, is 15 per cent. I think it is 18 per cent in B.C. and Ontario. It runs in the range from 15 per cent to 18 per cent. But the maximum rates actually charged by credit unions run around 12 per cent to 13 per cent. Some of them have one rate for consumer loans and a lesser rate for mortgage purposes. It is that sort of thing. Those are the rates that are actually charged.

Further to that, at the end of the year some credit unions, when they have assessed what earnings they have had on the year's business, pay it all to the savers; others pay a rebate on interest charged. These policies are established locally by the credit unions in response to the policies which the members themselves establish.

**Senator Argue:** Could you give us one or two examples of what the rate to the borrowers might be, and the rate of refund of patronage dividends on the borrowing? What percentage of the interest costs might be rebated to a borrower in some of these cases?

**Mr. Hansen:** It can vary.

**Senator Argue:** What is the highest that you know of?

**Mr. Hansen:** A 10 per cent rebate on interest charged.

**Mr. Ingram:** I can do better than that. I have seen several instances of where the rebate has been as high as one-third on the total interest paid. The average would be around 10 per cent to 15 per cent.

**Senator Argue:** With respect to the risk of borrowing and the suggestion that there should be some variation of interest based on risk, what is the experience of the credit union by way of losses with regard to loans? What has your general pattern of loss been? What percentage of your total loans is there to show what kind of risks you have, or is there some other kind of information?

**Mr. Ingram:** The latest figure we have on losses on a national average is about 1½ per cent of the total loans outstanding.

**The Chairman:** Mr. Ingram, is there anything more you wish to add? You can assume we have read your brief. If there is anything further, now is the time to give it to us.

[Traduction]

d'intérêt payés par les emprunteurs des caisses d'économie, puis nous donner un aperçu des taux d'intérêt plus élevés, ainsi que du coût net imputé aux emprunteurs des caisses d'économie. Je sais que ces taux varient beaucoup, mais étant donné le dossier des caisses d'économie, il ne s'agit pas de transactions énormes—je suis certain que personne n'en doute—et c'est là une façon vraiment très efficace d'emprunter de l'argent pour les membres de caisses d'économie.

**M. Hansen:** Monsieur le président, comme nous l'avons vu ce matin, je suppose que la situation de certaines autres provinces est différente de celle du Québec. Une loi provinciale prévoit des taux maximaux dans la plupart des autres provinces. Le taux maximal de la Saskatchewan, par exemple, est de 15%. Je pense qu'il est de 18% en Colombie-Britannique et en Ontario. Ce taux varie généralement entre 15 et 18%. Cependant, les taux maximaux qu'exigent actuellement les coopératives de crédit sont de 12 à 13%. Certaines d'entre elles exigent un certain taux pour les prêts aux consommateurs et un taux moins élevé pour les hypothèques. C'est à peu près la situation. Ce sont les taux actuellement exigés.

De plus, à la fin de l'année, certaines coopératives de crédit, après avoir calculé les gains réalisés au cours de l'année, les partagent entre tous les épargnants; d'autres réduisent leurs taux d'intérêt. Ces politiques sont établies localement par les coopératives de crédit, selon les politiques établies par les membres eux-même.

**Le sénateur Argue:** Pourriez-vous nous donner un ou deux exemples du taux exigé de l'emprunteur et du taux de remboursement des dividendes sur les prêts? Quel pourcentage des frais d'intérêt peuvent être remis à l'emprunteur dans certains cas?

**M. Hansen:** Ce pourcentage peut varier.

**Le sénateur Argue:** Quel est le pourcentage le plus élevé dont vous avez entendu parler?

**M. Hansen:** Une remise de 10% sur les frais d'intérêt.

**M. Ingram:** Je peux faire mieux. J'ai eu connaissance de plusieurs cas où la remise atteignait un tiers de l'ensemble des intérêts versés. La moyenne serait de 10 à 15%.

**Le sénateur Argue:** En ce qui concerne le risque lié au prêt et l'allégation qu'il doit y avoir différents taux d'intérêt, suivant le risque, quelles sont les pertes subies par la coopérative de crédit dans le secteur des prêts? Quelle est l'importance générale de vos pertes? Quel pourcentage de l'ensemble de vos prêts représentent-elles? Nous pourrions ainsi nous renseigner sur le genre de risques que vous prenez; peut-être, y-a-t-il, aussi, d'autres genre de renseignements?

**M. Ingram:** D'après le dernier chiffre, la moyenne nationale des pertes se situe à environ d'un et demi pour cent de l'ensemble des prêts exigibles.

**Le président:** Monsieur Ingram, avez-vous quelque chose à ajouter? Vous pouvez prendre pour acquit que nous avons lu votre mémoire. S'il y a quelque chose à ajouter, c'est le moment d'en profiter.



[Text]

**Mr. Ingram:** Mr. Chairman, I would make one more comment. You mentioned earlier that you had had a good training course from the people from the caisses populaires. I would agree with that. I think our approach to this bill is complementary, mostly by accident. We are quite concerned with the bill and some of the suggested applications, but we hope that our brief, too, will provide the committee with additional training to that which the committee experienced earlier this morning.

**Mr. Tilley:** Mr. Chairman, may I ask one brief question? On page 4 reference is made to the plan in Alberta and British Columbia under which certain credit unions have used a daily calculation of interest rates. Further on it is mentioned that, "If the consumer wants daily interest calculation, the success of those credit unions which do provide it will compel all financial institutions to switch to it." Have you found that to be the case in B.C. and Alberta?

**Mr. Ingram:** What we are driving at here is that there are circumstances in regions of the country, in British Columbia and Alberta particularly, where, as Mr. Hansen mentioned earlier, the market strategy, if you will, of that particular credit union has made it desirable to put into effect what they call "Plan 24", the daily calculation of interest method. All we are suggesting here is that there are some very real administrative difficulties, and that it should be left to competition or to the marketplace to determine whether or not that kind of calculation is desirable in each of our locally autonomous credit unions. I think the same thing would apply to chartered banks or to other deposit-taking institutions. It should be left to the marketplace to determine whether that kind of calculation of interest is desirable, and not have it forced on those institutions, particularly those which are just not capable of providing that kind of calculation.

**The Chairman:** Are there any other points you wish to raise, gentlemen?

**Mr. Hansen:** No, Mr. Chairman. We sat in on the testimony this morning and I think that really our submission is quite comparable to that and there is nothing we could add.

**The Chairman:** Mr. Boland?

**Mr. Boland:** I have no further points to make, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We will conclude the hearing, then. I wish to thank you very much for your brief and for the information you have given us, gentlemen.

The Committee adjourned.

[Traduction]

**M. Ingram:** M. le président, j'ajouterais ceci. Vous avez dit avoir reçu une bonne formation des caisses populaires. J'en conviendrais volontiers. Je pense qu'il se trouve, que par hasard, notre approche vis-à-vis de ce bill est complémentaire. Nous nous intéressons très fortement à ce bill et à certaines des mesures proposées, mais nous espérons que notre mémoire apportera aussi au comité une formation qui viendra s'ajouter à celle de ce matin.

**M. Tilley:** M. le président, puis-je poser une petite question? A la page 4, vous mentionnez le régime de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, en vertu duquel certaines coopératives de crédit ont calculé quotidiennement le taux d'intérêt. On ajoute de plus que «si le consommateur désire un calcul quotidien des intérêts, le succès que connaissent les coopératives de crédit qui rendent ce service obligera tous les établissements financiers à faire de même.» En a-t-il été ainsi en Colombie-Britannique et en Alberta?

**M. Ingrand:** Nous voulons souligner que dans certaines régions du pays, plus particulièrement en Colombie-Britannique et en Alberta, la situation du marché est telle, comme l'a mentionné précédemment M. Hansen, qu'il était préférable, pour cette caisse de crédit, de lancer ce que nous appelons le plan 24, c'est-à-dire une méthode de calcul quotidien des intérêts. Nous voulons simplement dire qu'il existe des difficultés administratives très sérieuses et qu'on devrait laisser à la concurrence ou au marché le soin de déterminer si ce genre de calcul est souhaitable pour chaque caisse de crédit autonome et locale. Je crois que cela s'appliquerait également aux banques à charte ou à d'autres établissements de dépôt. On devrait s'en remettre au marché pour déterminer si ce genre de calcul est souhaitable pour chaque caisse de crédit autonome et locale. Je crois que cela s'appliquerait également aux banques à charte ou à d'autres établissements de dépôt. On devrait s'en remettre au marché pour déterminer si cette forme de calcul des intérêts est souhaitable au lieu de l'imposer à ces établissements, particulièrement à ceux qui ne peuvent effectuer ce genre de calcul.

**Le président:** Y a-t-il d'autres points que vous voulez soulever, messieurs?

**M. Hansen:** Non, monsieur le président. Nous avons assisté aux témoignages ce matin et je crois que notre mémoire s'y compare avantageusement; nous n'avons rien à ajouter.

**M. le président:** M. Boland?

**M. Boland:** Je n'ai rien à ajouter, monsieur le président.

**M. le président:** Nous allons donc mettre un terme à cette séance. Je tiens à vous remercier d'avoir soumis ce mémoire et de nous avoir livré ces informations, messieurs.

Le comité suspend ses travaux.







## WITNESSES—TÉMOINS

### *La Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins:*

Mr. René Croteau, General Manager;  
Mr. Paul-Émile Charron, Secretary-general;  
Mr. André Morin, Advisor Government affairs;  
Mr. Louis Tardif, General Counsel.

### *La Fédération de Montréal des Caisses Desjardins:*

Mr. Yves Tétrault, General Manager.

### *La Fédération des Caisses d'Économie du Québec:*

Mr. Jean-Paul Comet, President;  
Mr. Robert Soupras, General Manager.

### *The Quebec Credit Union League:*

Mr. Raymond Cadorette, Director of Communications.

### *La Fédération des Caisses d'Établissement du Québec:*

Mr. André Fecteau, General Manager.

### *La Fédération des Caisses d'Entraide économique du Québec:*

Mr. Jacques Gagnon, President;  
Mr. Louis Gaétan Fortin, Director of Research.

### *National Association of Canadian Credit Unions:*

Mr. Robert J. Ingram, General Manager, National Association of Canadian Credit Unions;  
Mr. Chris Hansen, Vice-President, National Association of Canadian Credit Unions;  
Mr. K. L. W. Boland, Herridge-Tolmie, Ottawa.

### *La Fédération de Québec des Caisses populaires Desjardins:*

M. René Croteau, directeur général;  
M. Paul-Émile Charron, secrétaire général;  
M. André Morin, économiste conseiller affaires gouvernementales;  
M<sup>e</sup> Louis Tardif, directeur du contentieux.

### *La Fédération de Montréal des Caisses Desjardins:*

M. Yves Tétrault, directeur général.

### *La Fédération des Caisses d'Économie du Québec:*

M. Jean-Paul Comet, président;  
M. Robert Soupras, directeur général.

### *La Ligue des Caisses d'Économie du Québec:*

M. Raymond Cadorette, directeur des communications.

### *La Fédération des Caisses d'Établissement du Québec:*

M. André Fecteau, directeur général.

### *La Fédération des Caisses d'Entraide économique du Québec:*

M. Jacques Gagnon, président;  
M. Louis Gaétan Fortin, directeur de la Recherche.

### *Association nationale des Caisses d'Économie canadiennes:*

M. Robert J. Ingram, directeur général, Association nationale des Caisses d'Économie canadiennes;  
M. Chris Hansen, vice-président, Association nationale des Caisses d'Économie canadiennes;  
M. K. L. W. Boland, Herridge-Tolmie, Ottawa.





Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-1977

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, February 9, 1977

**Issue No. 12**

### **First Proceedings on:**

Bill C-15, intituled:  
"An Act to amend the Customs Tariff"

---

**WITNESSES:**

(See back cover)

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le mercredi 9 février 1977

**Fascicule n° 12**

### **Premier fascicule concernant:**

le bill C-15, intitulé  
«Loi modifiant le Tarif des douanes»

---

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, February 3, 1977.

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Benidickson, P.C., seconded by the Honourable Senator Croll, for the second reading of the Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Customs Tariff".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Benidickson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Lamontagne, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 3 février 1977.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Benidickson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Croll, tendant à la deuxième lecture du Bill C-15, intitulé: «Loi modifiant le Tarif des douanes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Benidickson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 9, 1977  
(14)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill C-15 "An Act to amend the Customs Tariff".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Cook, Côtteau, Flynn, Lafond and Laird. (9)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Benidickson, Desruisseaux, Molson and Manning. (4)

*Witnesses:* Department of Finance (*International Trade and Finance Branch*): Mr. J. Loomer, Director Tariffs, Mr. R. Catellier. Revenue Canada (*Customs and Excise*): Mr. P. E. Zerr, Director, Customs Tariff Division.

Following discussion and upon motion duly put, it was *Resolved* to adjourn consideration of the said Bill to a later date.

At 10:30 a.m. the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 FÉVRIER 1977  
(14)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill suivant:

Bill C-15 «Loi modifiant le Tarif des douanes».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Cook, Côtteau, Flynn, Lafond et Laird. (9).

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Benidickson, Desruisseaux, Molson et Manning. (4)

*Témoins:* Ministère des Finances (*Direction des finances et commerce internationaux*): M. J. Loomer, Directeur des tarifs, M. R. Catellier. Revenu Canada (*Douanes et Accise*): M. P. E. Zerr, Directeur, Division du tarif douanier.

Après discussion et sur motion dûment mise aux voix, il est *décidé* de reporter l'étude dudit bill à une date ultérieure.

A 10 h 30, le Comité passe à ses travaux suivants.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

## EVIDENCE

Wednesday, February 9, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-15, to amend the Customs Tariff, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have two bills to deal with this morning. The first one is Bill C-15, to amend the Customs Tariff, and as witnesses we have: Mr. J. Loomer, Director of Tariffs, and Mr. R. Catellier, both from the Department of Finance; and Mr. P. E. Zerr, Director, Customs Tariff Division, Revenue Canada.

I am glad that we also have Senator Benidickson here this morning because he was the sponsor of the bill and I am sure that with this combination of talent we are not likely to go very far astray.

Now, Mr. Loomer, do you propose to make any introductory remarks?

**Mr. J. Loomer, Director, Tariffs, Department of Finance:** Mr. Chairman, if it is satisfactory to the committee I thought that I might address myself to two or three questions raised in the debate. There seemed to be some concern expressed about tariff item No. 69605—1, which appears on page 22, Schedule III of Bill C-15. There were several references to this item in the debate and I thought it might be useful to trace this history of the change and what is proposed in the future.

As you will note from the wording of the item, it covers a wide range of goods used by universities, hospitals and other institutions and provides duty free entry for these goods. At one time there was a provision in there for "scientific preparations" which had been given a certain interpretation by the Department of National Revenue. This interpretation was challenged by an importer and on an appeal to the Tariff Board and the board ruled in a way which would have considerably broadened the coverage of the wording "scientific preparations". In order to get the tariff item back to what it was prior to the Tariff Board decision of July 1976 the item was amended and the wording now is as it appears in the schedule to the bill.

**The Chairman:** What was the difference in wording?

**Mr. Loomer:** The original wording was "scientific preparations" and the current wording is "preparations, *including containers in which imported, for use directly in research*;"

The intention of this wording was to restore the item to what it was prior to the Tariff Board decision, and the Minister of Finance made a statement to this effect on second reading of

## TÉMOIGNAGES

Le mercredi 9 février 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial des banques et du commerce, auquel a été déféré le bill C-15, Loi modifiant le Tarif des douanes, se réunit aujourd'hui à 9h30 pour étudier le bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous devons étudier ce matin deux projets de loi. Le premier est le bill C-15, intitulé Loi modifiant le Tarif des douanes et pour l'occasion nous recevons en qualité de témoins M. J. Loomer, directeur des tarifs, et M. R. Catellier, tous les deux du ministère des Finances, ainsi que M. P. E. Zerr, directeur de la Division du tarif des douanes, Revenu Canada.

Je suis également heureux d'accueillir en votre nom ce matin le sénateur Benidickson, car c'est lui qui a parrainé le bill. Je suis persuadé que la compétence de nos divers témoins nous permettra de bien cerner les problèmes qui se posent et de ne pas nous en écarter.

M. Loomer, avez-vous l'intention de faire une déclaration préliminaire?

**M. J. Loomer, directeur des tarifs, ministère des Finances:** Monsieur le président, si les membres du Comité sont d'accord, j'aimerais aborder deux ou trois questions qui ont été soulevées au cours du débat. Diverses personnes ont exprimé certaines appréhensions au sujet du numéro tarifaire 69605 que l'on retrouve à la page 22, dans l'annexe III du bill C-15. Il a plusieurs fois été question de ce numéro au cours du débat et j'ai cru qu'il serait utile de récapituler les diverses modifications qui y ont été apportées et de donner un aperçu de celles qui sont envisagées pour l'avenir.

Vous avez sans doute noté, d'après le libellé, que ce numéro tarifaire porte sur une grande variété de biens utilisés par les universités, les hôpitaux et d'autres institutions et qu'il prévoit que ceux-ci entreront au Canada en franchise. A une certaine époque, une disposition de ce numéro tarifaire portait sur «les préparations scientifiques» et le ministère du Revenu national avait donné une interprétation précise à cette expression. Cette interprétation a été contestée par un importateur qui en a appelé devant la Commission du tarif; cette dernière a rendu un jugement qui aurait considérablement élargi la portée de l'expression «préparations scientifiques». Afin de remettre ce numéro tarifaire sous la forme qu'il avait avant que ne soit rendue la décision de la Commission du tarif en juillet 1976, le numéro a été modifié et le libellé est maintenant celui qu'on trouve dans l'annexe du bill.

**Le président:** En quoi ce libellé diffère-t-il?

**M. Loomer:** L'expression originale était «préparations scientifiques» et voici le libellé actuel: «préparations, *y compris les contenants dans lesquels elles sont importées, devant servir directement à la recherche*».

Il faut souligner que ce libellé a pour but de redonner au numéro en question la forme qu'il avait avant que la Commission du tarif ne rende son jugement et que le ministre des

[Text]

this bill in the house. However, subsequent investigation by the Department of National Revenue indicated that in fact this wording would be narrower than what had been intended when the item was amended, and the minister said in the house that he would seek a remission order pursuant to section 17 of the Financial Administration Act in order to get back to the intent of the amended wording and that after further discussion he would consider an amendment to the item again to restore it to what it was prior to the Tariff Board decision.

I would like to make clear, because I know there have been a number of representations from hospitals, universities and other groups interested in this item, that the minister will be proceeding by means of the Financial Administration Act to bring the item back to what it was before the decision by the Tariff Board in July 1976.

**The Chairman:** When you say to get it back to where it was before the Tariff Board decision, do we have any clear language to interpret what it was in the sense of what it was intended to be and believed to be?

**Mr. Loomer:** I think we do, yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Where does this occur? In a statement of the minister or is it going to be your statement today?

**Mr. Loomer:** No, the wording is something that will have to go to Treasury Board and to Council, but we have had discussions with representatives of both universities and hospital associations and we understand the problem which relates to the coverage of the item and also certain procedures which were available before by which they could bring in the goods duty free but then they became dutiable if they went to institutions other than those covered by item 69605-1. So the wording we have in mind will put this back to what it was, which was the original purpose of the amendment, and we are satisfied that this will satisfy the concerns which have been expressed.

**The Chairman:** But putting the wording back to what it was might involve writing a new item.

**Mr. Loomer:** Yes, eventually it would, but you could do it by means of the Financial Administration Act as an interim measure.

**The Chairman:** But regarding the people who are looking for relief they used to enjoy, what base will they have as a result of which they can apply?

**Mr. Loomer:** The wording will be made retroactive to October, to when this new wording came into effect. So they will get relief on their past importations and relief on their future importations.

**Senator Benidickson:** What would be the objection to this committee making the amendment now?

**Mr. Loomer:** Well, the minister indicated in the house that he would prefer to go the financial administration route in order that there could be further discussions and then a final

[Traduction]

Finances ait fait une déclaration en ce sens lors de la deuxième lecture du bill à la Chambre. Cependant, une étude effectuée ultérieurement par le ministère du Revenu national a indiqué qu'en fait ce libellé pourrait être plus restrictif que ce qui avait été envisagé lors de la modification de l'article; le ministre a déclaré à la Chambre qu'il cherchait à mettre en vigueur une ordonnance de remise en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière afin de revenir à l'objet du libellé modifié et qu'après de nouvelles discussions, il envisagerait une nouvelle modification du numéro pour le remettre sous la forme qu'il avait avant que la Commission du tarif ne rende cette décision.

Étant donné les nombreuses requêtes que nous ont fait parvenir des hôpitaux, des universités et d'autres groupes intéressés, j'aimerais déclarer bien clairement que le ministre aura recours à la Loi sur l'administration financière pour en revenir à l'objet de cet article avant que la Commission du tarif ne rende son jugement en juillet 1976.

**Le président:** Lorsque vous parlez de rétablir l'objet qu'il avait avant que ne soit rendu le jugement de la Commission du tarif, pouvez-vous nous indiquer en termes clairs ce que c'était, quel était, en fait, le but visé et celui que l'on croyait avoir atteint?

**M. Loomer:** Je crois que c'est possible, monsieur le président.

**Le président:** Où trouve-t-on cela? Dans une déclaration du ministre ou s'agit-il de votre déclaration aujourd'hui?

**M. Loomer:** Non, le libellé devra être soumis au Conseil du trésor et au Conseil mais nous avons discuté avec les représentants des associations universitaires et des associations d'hôpitaux et nous comprenons le problème qui se pose pour rédiger l'article. Nous savons que certaines façons de procéder avaient cours auparavant et permettaient d'importer des articles sans droits de douanes. Il est par la suite devenu passible de droits de douane s'il était destiné à des organismes autres que ceux qui sont couverts par le numéro tarifaire 69605-1. Le libellé auquel nous songeons ramènera donc les choses où elles en étaient, ce qui était l'objectif primitif de l'amendement et nous estimons que cela apaisera les inquiétudes manifestées.

**Le président:** Mais si l'on en venait à l'ancien libellé, il faudra peut-être rédiger un nouvel article?

**M. Loomer:** Oui, c'est vrai mais vous pourriez le faire en ayant recours à la Loi sur l'administration financière, à titre de mesure provisoire.

**Le président:** Mais en ce qui concerne ceux qui voudraient retrouver le dégrèvement dont ils bénéficiaient, sur quoi se baseront-ils pour savoir ce qu'ils peuvent demander?

**M. Loomer:** Le libellé sera rendu rétroactif au mois d'octobre, époque à laquelle le nouveau libellé est entré en vigueur. Ainsi, les organismes en question obtiendront le dégrèvement pour leurs importations passées et pour leurs importations futures.

**Le sénateur Benidickson:** Y aurait-il des objections à ce que le présent comité fasse immédiatement cet amendement?

**M. Loomer:** Eh bien, le ministre a indiqué à la Chambre qu'il préférerait suivre le processus de l'administration financière afin de pouvoir procéder à des discussions plus approfondies.



[Text]

wording could be reached and put into place in a subsequent budget.

**The Chairman:** The difficulty I see is that we do not want to have three or four runs at what the language ultimately will be. The next time round, when you are changing it, we should be sure it does what you want it to do.

**Mr. Loomer:** We have discussed this with the officials in the Department of National Revenue and they have assured us that this wording will do it.

**The Chairman:** Well, a hospital, for instance, which is bringing in some of these articles, would feel that if the old provision still existed the hospital would not be paying duty.

**Mr. Loomer:** That is right.

**The Chairman:** Then what is the base on which they would make an application under the Financial Administration Act?

**Mr. Loomer:** The Financial Administration Act would provide the wording which would permit them to bring in duty-free again the goods which they had brought in duty-free previously.

**The Chairman:** I do not understand that, because I do have some familiarity with the Financial Administration Act. There are provisions there as to the conditions you must meet in order to get the relief and the remission. But I would not expect you to be putting a definition of this section or the intent of the government in the Financial Administration Act.

**Mr. Loomer:** You could put the precise wording in, sir, to do this.

**The Chairman:** It would be an odd way of doing it, would it not?

**Mr. Loomer:** It has been done in other cases where a duty has been remitted for specific products or specific companies. It has to be precise in order to make sure it is not abused in any way.

**Senator Benidickson:** Why not adjourn this matter, and perhaps next week the minister would have an assent to amending this bill here?

**Mr. Loomer:** May I read what the minister said in the house?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Loomer:** There are two places where he dealt with this matter. On January 27, at page 2475, the minister said:

Mr. Chairman, to complete the public record on this, the item in question was affected by a Tariff Board decision rendered in July, 1976, and the new provision has been much more restrictive than was intended by the government. I would therefore be proposing to take action to give it the less restrictive meaning that was originally intended and for this purpose to seek a remission order pursuant to section 17 of the Financial Administration Act.

[Traduction]

dies. Il serait alors possible de se mettre d'accord sur le libellé définitif et de le mettre en place dans un budget ultérieur.

**Le président:** D'après ce que je vois, la difficulté réside dans le fait que nous ne voulons pas avoir trois aux quatre moutures avant d'aboutir à la rédaction définitive. La prochaine fois, lorsque vous procéderez à des modifications, vous devriez être sûr que c'est bien ce que vous voulez.

**M. Loomer:** Nous avons discuté de cette question avec les fonctionnaires du ministère du Revenu National et ils nous ont donné l'assurance que le présent libellé sera satisfaisant.

**Le président:** Un hôpital par exemple, qui importe certains de ces articles peut estimer que si les anciennes dispositions étaient encore en vigueur, il ne paierait pas de droits de douane.

**M. Loomer:** C'est exact.

**Le président:** En conséquence, sur quoi se fonderait-il pour faire une demande aux termes de la Loi sur l'administration financière?

**M. Loomer:** La Loi sur l'administration financière fournirait le libellé lui permettant d'importer de nouveau en franchise les marchandises qu'il se procurait antérieurement dans les mêmes conditions.

**Le président:** Je ne comprends pas cela parce que je connais la Loi sur l'administration financière. Il y existe des dispositions relativement aux conditions à satisfaire pour obtenir le dégrèvement et l'exonération. Je présume que vous n'avez pas l'intention de mettre une définition de cet article, ou l'intention du gouvernement, dans la Loi sur l'Administration financière.

**M. Loomer:** Il serait possible d'insérer dans la loi le libellé exact.

**Le président:** Ce serait une façon bizarre de procéder n'est-ce pas?

**M. Loomer:** On a opéré ainsi dans d'autres cas, lorsqu'il y a eu exonération des droits de douane pour des produits ou des sociétés donnés. Le libellé doit être précis afin de s'assurer qu'on ne puisse le tourner.

**Le sénateur Benidickson:** Pourquoi ne pas ajourner cette question? Peut-être que la semaine prochaine le ministre obtiendrait que l'on consente à ce que ce projet de loi soit amendé ici.

**M. Loomer:** Puis-je lire ce que le ministre a déclaré à la Chambre?

**Le président:** Oui.

**M. Loomer:** Il a traité de cette question en deux endroits. Le 27 janvier, à la page 2475, le ministre a déclaré:

Monsieur le président, pour tout dire sur ce sujet, l'article en question a fait l'objet d'une décision de la Commission du tarif en juillet 1976, et la nouvelle disposition est beaucoup plus restrictive que le gouvernement ne le voulait. Je proposerais donc de faire le nécessaire pour lui donner le sens moins restrictif qui était initialement prévu, en demandant à cette fin une ordonnance de remise au titre de l'article 17 de la loi sur l'administration financière.

[Text]

Then further on in the debate he said:

Mr. Chairman, as I have said, this can be achieved by remission at this point. To complete discussions for our next budget in several months' time, we hope to propose wording which will be mutually satisfactory to all concerned and which would provide the ongoing assurance that a less restrictive interpretation will be given. Therefore I propose to recommend to the Governor in Council that remissions be available in the interim until there is some agreement on the most effective wording to attain the objective that we set out to attain.

**The Chairman:** You will appreciate that this is legislation by the executive branch of government.

**Senator Laird:** Frankly, we do not like that, Mr. Loomer, in this committee. We would like to see it in black and white, with no commitments by anybody, including the minister, because there is no assurance the minister will be there tomorrow.

**Senator Flynn:** I think what the minister said, Mr. Chairman, was that he proposed that the next budget would correct the legislation, but that in the meantime he would give remission. But I wonder how those who have paid will know that they can obtain remission.

**Mr. Loomer:** We can publicize the fact. Certainly, the major associations and suppliers are aware of the minister's statement. They know that he has made this statement. We can certainly publicize the fact that remission would be available.

**Senator Flynn:** The department has no record of what has been collected since the last budget though.

**Mr. P. E. Zerr, Director, Customs Tariff Division, Revenue Canada:** Certainly, the Department of National Revenue is aware of duties that have been paid under this item and it would be prepared to deal with any refund requests which might be filed subsequent to the passage of this order in council.

**Senator Cook:** Why have we to wait for the requests to be made? Why not send them out anyhow? I mean, if the taxpayer does not know about it, then he is put at a disadvantage.

**Mr. Zerr:** I suppose it is a matter of bookkeeping.

**Senator Benidickson:** In practice do these institutions, universities and other research institutions feel obliged, usually, to engage the services of some expert in the customs tariff or to engage a lawyer in order to make application for a remission under the act?

**Mr. Loomer:** They would not have to.

**Senator Benidickson:** They do not have to, but do they feel obliged to do so?

**Mr. Loomer:** No.

[Traduction]

Il a déclaré plus loin dans son discours:

Monsieur le président, comme je l'ai dit, on peut le réaliser actuellement au moyen de remises de droits de douane. Pour conclure les discussions au sujet de notre prochain budget qui auront lieu dans plusieurs mois, nous espérons proposer un libellé qui sera satisfaisant pour tous les intéressés et qui garantira définitivement qu'on interprétera moins strictement cette disposition. Par conséquent, je propose de recommander au Gouverneur en conseil de prévoir des remises de droits de douanes, dans l'intervalle, jusqu'à ce que l'on se mette d'accord sur le libellé le plus efficace en vue d'atteindre l'objectif recherché.

**Le président:** Vous devez vous rendre compte, qu'il s'agit d'une mesure législative proposée par le pouvoir exécutif.

**Le sénateur Laird:** Franchement, monsieur Loomer, cela déplaît à notre Comité. Nous voudrions que ce soit stipulé explicitement, sans que personne ne fasse de promesse, y compris le ministre, parce que nous n'avons aucune garantie que le ministre sera encore en fonction à l'avenir.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je crois que le ministre a déclaré qu'il avait proposé que le prochain budget apporterait des rectifications à la mesure législative, mais qu'entretemps, il accorderait des remises de droits de douane. Mais je me demande comment ceux qui ont payé sauront qu'ils peuvent obtenir une remise de droits.

**M. Loomer:** Nous pouvons l'annoncer publiquement. Il est certain que les principales associations et les principaux fournisseurs sont au courant de la déclaration du ministre. Nous pouvons certainement annoncer publiquement que des remises de droits de douane seront accordées.

**Le sénateur Flynn:** Mais le ministère n'a aucun relevé des droits perçus depuis le dernier budget.

**M. P. E. Zerr, directeur de la Division des tarifs de douanes, de Revenu Canada:** Le ministère du Revenu national est certainement au courant des droits qui ont été versés en vertu de cette disposition et il serait disposé à étudier toute demande de remboursement qui pourrait lui être adressée après l'adoption du présent décret en conseil.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi doit-on attendre que les demandes soient adressées? Pourquoi ne rembourse-t-on pas automatiquement les intéressés, de toute façon? Je veux dire que si le contribuable n'est pas au courant de cette remise de droits, il est alors désavantagé.

**M. Zerr:** Je présume que c'est une question de comptabilité.

**Le sénateur Benidickson:** Dans la pratique, ces établissements, les universités et d'autres établissements de recherche se sentent-ils habituellement obligés de retenir les services d'experts en tarifs douaniers, ou d'un avocat, afin de faire une demande de remise de droits aux termes de la loi?

**M. Loomer:** Ils ne sont pas obligés de le faire.

**Le sénateur Benidickson:** Ils n'y sont pas obligés, mais se sentent-ils tenus de le faire?

**M. Loomer:** Non.



[Text]

**Mr. Zerr:** Most customs entries are handled by customs brokers, and this would apply in the case of importations by universities and hospitals as well.

**The Chairman:** I am looking at it from the point of view of the person who may be the taxpayer, the person who imports some of these articles or materials, whatever they may be. It would appear that there is all the goodwill on the side of the government towards the particular transaction, but how much will the importer know about what if any, rights, he has?

**Mr. Loomer:** I think they are aware of the proposed action. We have had meetings with the importers. In many cases it will be an importer rather than a university or hospital who will bring the goods in. They are the suppliers to the universities and hospitals, and they are aware of it. In fact, we met with some of those people yesterday and we pointed this out to them. We pointed out that there was this proposal and that it would be available to them. I would say that people are aware of this because it did create a considerable amount of concern. These people have been advised in letters from the minister that were written quite recently that he would be proposing this. So I think there is a fairly general awareness of the situation.

**The Chairman:** Mr. Loomer, I doubt if the importer could quote, for instance, in any court proceeding the statement which the minister has made in the House of Commons. I doubt if he could quote from *Hansard*. Do you not think possibly in the interests of the other side, the other people who are involved, that there should be something quite apart from *Hansard*, that there should perhaps be an undertaking by the minister?

**Senator Flynn:** Yes. Mr. Chairman, it seems to me that on given circumstances the minister can suspend the application of the section of the legislation.

**The Chairman:** As I understand it, the amendment that is in the bill is too narrow for what the government intended and they want to go back to the language or at least to the intent of the earlier provision.

**Senator Flynn:** There is no objection to that. If you can go all the way, you can go half way.

**Mr. Loomer:** Only by means of an Order in Council, sir.

**Senator Flynn:** If you can do it by Order in Council, then why don't you?

**Mr. Loomer:** That is the intention, sir, to do it by Order in Council.

**Senator Flynn:** How long has it been since the minister decided that it was going too far?

**The Chairman:** Senator Flynn, when you say do it by Order in Council, are you referring to the remission under the Financial Administration Act or the definition of the rights of the importer.

[Traduction]

**M. Zerr:** Des agents en douane s'occupent du dédouanement de la plupart des marchandises entrées en douane, et cela s'appliquerait dans le cas d'articles importés par les universités et les hôpitaux également.

**Le président:** Je me mets à la place de la personne qui est peut-être un contribuable, celle qui importe certains de ces articles ou matériaux, quels qu'ils soient. Il semblerait que le gouvernement fait preuve de bonne volonté à l'égard de cette transaction particulière, mais dans quelle mesure l'importateur connaît-il ses droits, s'il en a?

**M. Loomer:** Je crois qu'ils les connaissent, nous avons eu des entretiens avec des importateurs. Dans de nombreux cas ce sera un importateur, plutôt qu'une université ou un hôpital, qui importera ces marchandises au Canada. Ils sont les fournisseurs des universités et des hôpitaux, et ils sont au courant de cette disposition. En fait, hier nous avons eu des entretiens avec certains d'entre eux, et nous le leur avons signalé. Nous leur avons signalé que cette proposition existait et qu'ils pourraient s'en prévaloir. Je dirais que les intéressés sont au courant de cette disposition, parce que cette question a suscité beaucoup d'inquiétude. Ces personnes ont été informées récemment au moyen d'une lettre du ministre; il leur faisait part de cette proposition. J'estime donc que tout le monde connaît assez bien la situation.

**Le président:** M. Loomer, je doute que l'importateur, puisse citer, par exemple, dans n'importe quelle cour la déclaration que le ministre a faite à la Chambre des communes. Je doute qu'il puisse citer à partir du *Hansard*. Ne croyez-vous pas, dans les intérêts de l'autre partie, les autres personnes en cause, qu'il devrait y avoir autre chose qu'une citation tirée du *Hansard*, le ministre devrait peut-être s'engager personnellement?

**Le sénateur Flynn:** Oui, monsieur le président, il me semble qu'en raison des circonstances le ministre peut suspendre l'application de l'article de la loi.

**Le président:** D'après ce que je comprends, la modification de ce projet de loi est trop restreinte pour ce que voulait le gouvernement et l'on veut revenir à la longue ou du moins à la portée de la première disposition.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y a aucune objection à cela. Vous pouvez tout modifier ou ne modifier qu'à demi.

**M. Loomer:** On ne peut le faire que par un décret du conseil, monsieur.

**Le sénateur Flynn:** Si vous pouvez le faire par décret du Conseil, alors pourquoi ne le faites-vous pas?

**M. Loomer:** Nous avons l'intention, monsieur, de le faire par décret du conseil?

**Le sénateur Flynn:** Quand le ministre a-t-il décidé qu'on allait trop loin?

**Le président:** Sénateur Flynn, lorsque vous dites, faites-le par décret du Conseil, voulez-vous parler de la remise dont il est question dans la loi sur l'administration financière ou de la définition des droits de l'importateur?



[Text]

**Senator Flynn:** If it can be done by Order in Council, I was asking when did the minister realize that the wording was going too far or further than he wanted.

**Mr. Loomer:** We realized it some time ago, but it was in the *House of Commons Debates* of January 27 that he made the statement about the use of the Financial Administration Act.

**Senator Flynn:** Does it take very long to make a decision on that?

**The Chairman:** It is the Governor in Council who acts under the Financial Administration Act on the recommendation of the minister. That is a statutory provision.

**Senator Flynn:** I do not see the difficulty in wording an order in Council which would re-establish the status quo ante.

**Mr. Loomer:** That is the intention, sir.

**Senator Flynn:** It seems to me that it should be easy.

**Mr. Loomer:** Once the bill is given royal assent, it seems to me an order in council can follow.

**Senator Flynn:** Why wait? It is not even law now.

**Senator Benidickson:** I think you told me, Mr. Loomer, in discussions that we had prior to my sponsorship of the amending bill, that the Tariff Board decision was July of 1976. At least my notes indicate that I looked at this point and asked this special question concerning the date of the Tariff Board decision and you told me it was July, 1976.

**Mr. Loomer:** Yes.

**Senator Benidickson:** My notes say that I asked you another question. I put down the following question; "What about imports on this item between May 25, 1976"—which was the date of the budget announcement—"and the tabling of the ways and means resolution as amended on October 13, 1976?"—"which is now Bill C-15"—"What complaints were received in that period to make everybody aware that the change was giving some trouble?" I do not see from my notes that the question was answered, or perhaps I have forgotten about it. I asked, "What about imports during that period? How were they treated? Who paid what duties?"

**Mr. Loomer:** You mean after the amendment was moved, after October 13?

**Senator Benidickson:** My question was, "What kinds of complaints did National Revenue receive between the ways and means motion of budget, day, May 25, 1976 and the amendments that were provided on the revision of the proposals by another ways and means motion on October 13?"

**Mr. Loomer:** It was not, of course, included in the May 25 budget. It appeared for the first time in the October 13 ways and means motion.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Si l'on peut le faire par décret du conseil, je demandais à quel moment le ministre s'était-il rendu compte que le libellé allait trop loin ou plus loin qu'il ne voulait.

**M. Loomer:** Nous nous en sommes rendu compte il y a quelque temps, mais c'est dans les débats de la Chambre des communes du 27 janvier qu'il a fait sa déclaration concernant l'utilisation de la Loi sur l'administration financière.

**Le sénateur Flynn:** Faut-il beaucoup de temps pour prendre une décision à ce sujet?

**Le président:** C'est le Gouverneur en conseil qui applique la Loi sur l'administration financière sur recommandation du ministre. Il s'agit d'une disposition légale.

**Le sénateur Flynn:** Je ne vois pas la difficulté à formuler un décret du conseil qui rétablirait le statu quo.

**M. Loomer:** C'est là l'objectif poursuivi, monsieur.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble qu'il devrait être facile à atteindre.

**M. Loomer:** Une fois que le projet de loi a reçu la sanction royale, on peut, je pense, promulguer un décret du conseil.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi attendre? Cette mesure n'a pas encore force de loi.

**Le sénateur Benidickson:** Je pense que vous m'avez dit, monsieur Loomer, au cours des entretiens que nous avons eus avant que je ne présente le bill modificateur, que la décision de la Commission du tarif avait été prise en juillet 1976. D'après mes notes, j'ai étudié ce point et j'ai posé cette question spéciale concernant la date de la décision de la Commission du tarif; vous m'avez alors répondu qu'elle remontait au mois de juillet 1976.

**M. Loomer:** Oui.

**Le sénateur Benidickson:** Je vous aurais aussi posé une deuxième question. La voici: «Quelles ont été les importations à ce chapitre, entre le 25 mai 1976,» date de l'exposé budgétaire, «et le dépôt de la motion des voies et moyens, modifiée le 13 octobre 1976,» laquelle constitue maintenant le bill C-15? «Quelles plaintes a-t-on reçues au cours de cette période, pour que le public s'aperçoive que ce changement posait quelques problèmes?» D'après mes notes toujours, on n'a pas répondu à cette question ou peut-être ai-je oublié de l'inscrire. J'ai demandé: «Quelles ont les importations au cours de cette période? Comment les a-t-on effectuées? Qui a réglé ces frais de douanes?»

**M. Loomer:** Vous voulez dire après le dépôt de la modification, après le 13 octobre?

**Le sénateur Benidickson:** Ma question était la suivante: «Quelles sortes de plaintes Revenu Canada a-t-il reçues entre le moment du dépôt de la motion des voies et moyens, le 25 mai 1976, jour de l'exposé budgétaire et celui où les modifications ont été apportées, aux propositions, grâce au dépôt d'une deuxième motion des voies et moyens, le 13 octobre?»

**M. Loomer:** Naturellement, cela ne figurait pas au budget du 25 mai. Les objections sont apparues pour la première fois dans la motion des voies et moyens du 13 octobre.

[Text]

**The Chairman:** In other words, the Tariff Board decision came after May 25?

**Mr. Loomer:** That is right. Representations were received after the amendment from various groups, from universities, hospitals and importers. We had discussions with the Department of National Revenue, and it became clear that the wording was narrower than had been intended; and that was the reason why the minister made his statement about restoring it in the interim, to give him an opportunity to look at it further, and to consider amendments in the next budget. It would make sure that we had covered all avenues, and it would give us an opportunity to have any further discussions which might be necessary and have a further review. If the minister were so disposed, he could propose a final wording in the next budget.

**Senator Benidickson:** I should have known that. In connection with my notes, I see, as an answer to the former query which I have just recited, I have your words saying that this change, as revised between the intentions on budget day, May 25, 1976 and the intentions as expressed on the revised ways and means motion on October 13, was a very narrow part of the item if used by hospitals and universities. Can you give us any dollar estimate of the value of this? Because you will recall, from reading the question of Senator Hicks on second reading in the Senate, that he pointed out that the expenses of universities are very largely underwritten by governments anyway, both provincial and federal; so the revenue from narrowing the wording is an expense that is ultimately subject to subsidy by provincial and federal governments.

**Mr. Loomer:** Total imports on the item run about \$180 million a year. Of those, it is our estimate that probably somewhat over \$25 million are for preparations. Not all of those preparations would have been excluded under the new wording, because the item still provides for some of them. I cannot break down that figure to indicate the ones which might continue to enjoy duty-free entry. However, the preparations represent somewhere in the order of \$25 million of the imports.

**Senator Benidickson:** Senator Hicks, in his estimate, was pretty close, I think.

**Mr. Loomer:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Loomer, if you left the original provision in the tariff item and you negated the Tariff Board decision, would that give you what you wanted?

**Mr. Loomer:** The only way of negating the Tariff Board decision would be to amend the item.

**The Chairman:** Could not Parliament take the decision of the Tariff Board and say, "This decision is not applicable to the interpretation of this section"?

**Mr. Loomer:** I think they would have to amend the item to do that.

[Traduction]

**Le président:** Autrement dit, la décision de la Commission du Tarif est intervenue après le 25 mai?

**M. Loomer:** C'est exact. Après l'amendement nous avons reçu des doléances des universités, des hôpitaux, des importateurs et de différents autres groupes. Nous avons eu des discussions avec le ministère du Revenu national et il est devenu évident que la formulation était plus restrictive que celle qui avait été prévue initialement; c'est la raison pour laquelle le ministre a fait part de son intention de reprendre, dans l'intervalle, la première version du Bill pour pouvoir l'étudier plus à fond et pour envisager des amendements dans le prochain budget. Nous pouvions ainsi nous assurer d'avoir examiné toutes les possibilités et nous permettre d'envisager toutes les discussions qui s'imposeraient et de procéder à une nouvelle étude. Si le ministre le désire, il pourra proposer une version finale dans le prochain budget.

**Le sénateur Benidickson:** J'aurais dû m'en douter. Dans mes documents, je trouve une réponse à la question que je viens de rappeler; vous avez dit que ce changement, intervenu entre le budget initial du 25 mai 1976 et les intentions exprimées dans la motion révisée des voies et moyens du 13 octobre, portait sur une infime partie de l'article concernant les hôpitaux et les universités. Pouvez-vous nous donner une estimation chiffrée des implications de ce changement car vous vous souviendrez, en lisant la question du sénateur Hicks au cours de la seconde lecture au sénat, qu'il avait fait remarquer que les dépenses des universités étaient de toute façon très largement garanties par les gouvernements provinciaux et fédéral; ainsi, les dépenses concernées par cette seconde rédaction plus restrictive feront finalement l'objet de subventions de la part des gouvernements fédéral et provinciaux.

**M. Loomer:** Le total des importations concernées par cet article atteint environ \$180 millions par an. Sur ce chiffre, nous estimons qu'environ \$25 millions concernent les préparations. Toutes ces préparations n'auraient pas été exclues en vertu de la nouvelle formulation, car certaines préparations y figurent toujours. Je ne suis pas en mesure de ventiler ce chiffre pour indiquer celles qui continueraient de jouir de la franchise. Cependant, les préparations représentent environ \$25 millions dans les importations.

**Le sénateur Benidickson:** Il me semble que les estimations du sénateur Hicks étaient très proches de ce chiffre.

**M. Loomer:** Oui.

**Le président:** Monsieur Loomer, seriez-vous satisfait si la disposition initiale était maintenue dans l'article tarifaire et si l'on ne tenait pas compte de la décision de la Commission du Tarif?

**M. Loomer:** La seule façon de ne pas tenir compte de la décision de la Commission du Tarif consisterait à modifier l'article.

**Le président:** Le parlement ne pourrait-il pas dire: «Cette décision de la Commission du Tarif ne s'applique pas pour l'interprétation de cet article.»?

**M. Loomer:** Je pense qu'il faudrait à cet égard modifier l'article.



[Text]

**The Chairman:** Yes, but they would amend the item by negating the decision.

**Mr. Loomer:** This was the intention, but it turned out that the amendment to negate the decision went further than had been expected.

**The Chairman:** It went further because it became narrower. The importer knows what he wants. He knows that he has been enjoying up until the time of the Tariff Board Decision. The department knows what it wants to give. Yet you have trouble with language.

**Mr. Loomer:** I think we can come up with an interim language, which would give us a chance to look at it further, and come up with a final wording which the minister may want to include in the next budget. We would then have more certainty.

**The Chairman:** Even if you left the language that is in the bill before us and cases arose where the application was too narrow, you could still use the provisions of the Financial Administration Act.

**Mr. Loomer:** Yes. We could put through a more general provision, which would cover all of the cases.

**The Chairman:** Is that what the government proposes?

**Mr. Loomer:** Yes.

**The Chairman:** That we leave the wording that is in the bill?

**Mr. Loomer:** Yes.

**The Chairman:** The importer would then have to adjust his thinking to that of the department which is administering the law, to see whether or not he qualifies for remission.

**Mr. Loomer:** I suppose a remission order permits of amendment. It will put it back to what it was before the Tariff Board decision. If for some reason it does not, we would propose to make the necessary amendment to ensure that it does. The intention is not to penalize anyone who was entitled to duty-free entry under the item prior to the amendment.

**The Chairman:** The only one who has nothing definite in statutory form is the importer.

**Mr. Loomer:** No, sir; but he would have an order in council which would give him the same rights.

**The Chairman:** No. He has not any right that permits him to do anything. Without permission from the department, he could always apply under the Financial Administration Act for remission, is that right?

**Mr. Loomer:** It has to be on a minister's—

**The Chairman:** But the minister as to recommend it.

**Mr. Loomer:** Yes.

**The Chairman:** Why do we need to do anything with this section now?

[Traduction]

**Le président:** Oui; mais on pourrait modifier l'article en infirmant la décision.

**M. Loomer:** C'était là notre intention, mais il s'est avéré que la modification destinée à annuler la décision est allée plus loin que prévu.

**Le président:** Elle est allée plus loin parce qu'elle est devenue plus restrictive. L'importateur sait ce qu'il veut. Il sait ce dont il a bénéficié jusqu'à l'intervention de la décision de la Commission du Tarif. Le ministère sait ce qu'il veut accorder. Cependant, un problème se pose au niveau du langage.

**M. Loomer:** Je pense que nous devrions adopter une formulation provisoire qui nous donnerait la possibilité d'étudier de nouveau le bill pour pouvoir convenir d'une version définitive que le ministre pourrait inclure au prochain budget. Cette formule serait la plus sûre.

**Le président:** Même si nous gardions la formule qui figure actuellement dans le bill et si des problèmes se posaient à cause de son caractère trop restrictif, nous pourrions toujours recourir aux dispositions de la Loi sur l'administration financière.

**M. Loomer:** Oui. Nous pourrions peut-être y insérer une formule plus générale qui couvrirait tous les cas.

**Le président:** Est-bien ce que le gouvernement propose?

**M. Loomer:** Oui.

**Le président:** Que nous conservions le libellé du bill?

**M. Loomer:** Oui.

**Le président:** L'importateur devrait alors adapter sa pensée à celle du ministère qui applique la loi pour déterminer s'il a droit à une remise.

**M. Loomer:** Je suppose qu'une ordonnance de remise vous permet de faire une modification. Elle rétablira la situation comme elle était avant la décision de la Commission du Tarif. Si pour une raison quelconque elle ne le fait pas, je vous proposerais d'apporter l'amendement nécessaire pour qu'elle le fasse. On n'a pas l'intention de pénaliser quelqu'un qui avait le droit d'importer en franchise aux termes de cette clause avant l'amendement.

**Le président:** La seule personne qui n'a rien de défini de façon réglementaire est l'importateur.

**M. Loomer:** Non, monsieur; mais il devrait avoir un décret du conseil qui lui donnerait les mêmes droits.

**Le président:** Non. Il n'a aucun droit qui lui permette de faire quoique ce soit. S'il ne reçoit pas la permission du Ministère il peut toujours demander une remise en vertu de la Loi sur l'administration financière; n'est-ce pas?

**M. Loomer:** Cela dépend d'un ministre—

**Le président:** Mais le Ministre doit en faire la recommandation.

**M. Loomer:** Oui.

**Le président:** Pourquoi devons-nous maintenant nous occuper de cet article?



*[Text]*

**Mr. Loomer:** I do not think we need to do anything with the bill, but I think we need an order in council pursuant to the Financial Administration Act to put importers back into the position they were in prior to the amendment.

**Senator Flynn:** This would be clarified by an amendment to be provided in the next budget?

**Mr. Loomer:** Yes, in a subsequent budget.

**Senator Flynn:** So you need an order in council now and an amendment later?

**Mr. Loomer:** Yes, sir.

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, Mr. Loomer has used the expression that the minister would consider amending the item at the next budget. Then, later on, he said "may want to include in his next budget." Do we have a firm commitment that the minister will include it in the next budget, and that we are not putting ourselves in the situation where the item may slip his mind and we have orders in council and remission orders that will last for 10 or 15 years? I am speaking as a member of the Committee on Regulations and Other Statutory Instruments. We know the volume we have to deal with.

**Mr. Loomer:** The only reservation I have there relates to what might be described as budget secrecy, where the minister says in advance precisely what he is going to do in a budget. The reference is in relation to the next budget, but I cannot say what the minister will or will not put in a budget.

**The Chairman:** But, surely, the importer suffers from that problem too?

**Mr. Loomer:** He will have the same duty-free access that he had before.

**The Chairman:** But what is the say so?

**Mr. Loomer:** It will say so in the order in council.

**Senator Cook:** We cannot really say that unless we see the order in council.

**The Chairman:** The order in council is passed under the authority of the Financial Administration Act, and all the Financial Administration Act deals with is remission.

**Mr. Loomer:** Yes, but it will come to the same thing, because he will not have to pay duties.

**The Chairman:** If remission is granted, yes, but I am talking about the importer, if he applies under the Financial Administration Act for remission because his case has not been dealt with in the way he thinks it should have been dealt with.

**Mr. Loomer:** Well, I mean, the minister gave an assurance that the purpose of the order in council was to restore the position as it was before the amendment, and if, somehow—and I do not expect this to be the case—the order in council does not do this, the order in council will have to be amended, sir.

**The Chairman:** We concede that there are all the good intentions in the world here; but what is there that is authentic in the sense of creating a statutory right? There is nothing.

*[Traduction]*

**M. Loomer:** Nous n'avons pas besoin de faire quoique ce soit concernant le bill, mais je pense qu'il nous faut un décret du conseil aux termes de la Loi sur l'administration financière pour remettre les importateurs dans la même position qu'avant l'amendement.

**Le sénateur Flynn:** La situation serait-elle éclaircie par un amendement dans le prochain budget?

**M. Loomer:** Oui, dans un budget qui suivra.

**Le sénateur Flynn:** Vous faut-il un décret du conseil maintenant et un amendement plus tard?

**M. Loomer:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, M. Loomer a dit que le ministre envisagerait la possibilité d'apporter un amendement à cet article dans le prochain budget. Il a ensuite dit «le ministre peut désirer inclure dans son prochain budget». S'engage-t-on fermement à ce que le ministre l'intègre à son prochain budget et ne nous mettons-nous pas dans une situation où il est possible qu'il l'oublie et que le tout se fasse par des décrets du conseil et des ordonnances de remises pendant dix ou quinze ans? Je parle comme membre du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires. Je connais la masse de documents que cela comporte.

**M. Loomer:** La seule réserve que je puisse faire concerne ce que l'on pourrait appeler l'aspect secret du budget, dans les cas où le ministre précise d'avance ce qu'il mettra dans un budget. Il est question du prochain budget, mais je ne peux dire ce que le ministre inclura ou non dans le budget.

**Le président:** Mais il est certain que l'importateur a le même problème.

**M. Loomer:** Il aura les mêmes droits de franchise qu'auparavant.

**Le président:** Mais où cela est-il stipulé?

**M. Loomer:** Dans le décret du conseil.

**Le sénateur Cook:** Nous ne pouvons vraiment en être certains tant que nous n'avons pas vu le décret du conseil.

**Le président:** Le décret du conseil est approuvé en vertu de la Loi sur l'administration financière et la Loi de l'administration financière ne porte que sur la remise.

**M. Loomer:** Oui, mais cela reviendra au même, étant donné qu'il n'aura pas de droits à payer.

**Le président:** Oui, si la remise est accordée, mais je parle de l'importateur, qui fait une demande de remise en vertu de la Loi sur l'administration financière parce qu'il est d'avis qu'on n'a pas traité son cas comme on aurait dû le faire.

**M. Loomer:** Le ministre nous a assuré que le décret du conseil avait comme objectif de rétablir la situation qui existait avant la modification, et s'il n'atteint pas cet objectif de quelque façon—je ne crois pas que ce sera le cas—il devra être modifié.

**Le président:** Je vous concède que ce sont là les meilleures intentions du monde; mais qu'y a-t-il là d'authentique au sens de création d'un droit réglementaire? Rien.

[Text]

**Mr. Loomer:** There is the minister's statement, sir.

**The Chairman:** Yes, but how can I make use of it?

**Senator Laird:** You cannot, in a court. You cannot.

**Senator Flynn:** The order in council, presumably, would do this. It would suspend, as far as is necessary, the application of this provision for the future. You would not collect, and then you would provide for remission to those who have already paid.

**Mr. Loomer:** Yes, sir.

**Senator Cook:** On application.

**Senator Flynn:** On application, yes.

**Senator Benidickson:** On application only.

**Mr. Zerr:** Yes. We would endeavour to deal with these requests in as expeditious a manner as possible, possibly dealing with them on a blanket basis, so as to minimize the paper work involved for the people who would be seeking refunds.

**Senator Laird:** Mr. Zerr, there is no question about your desire to co-operate. What is worrying us, and what has worried us in some rather controversial bills before, is that we, Parliament, do not get a crack at these bills unless the item is embodied in legislation.

**Mr. Zerr:** Yes, I appreciate that.

**Mr. Loomer:** It will be in legislation.

**Senator Laird:** We know we have that assurance from you, Mr. Loomer, and from the minister; but there is no assurance that that minister will continue to be around.

**Senator Flynn:** Are you suggesting, Senator Laird, that we have had assurances from ministers who have disappeared, that were not followed by their successors?

**Senator Laird:** Well, let us put it this way: something could happen to the existing Minister of Finance. You know, he might slip on a banana peel, or fall over a cliff into a cement mixer, or something like that.

**Senator Cook:** I trust you are not suggesting a change of government.

**The Chairman:** You know, if we were to go ahead and approve of the suggestions here, I would think that possibly, in due course, this might become another item that would get before the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, as to the legislative action taken by the executive, when there is the opportunity for Parliament to deal with this. What is the difficulty in putting in language that would enlarge the interpretation of the section you now have here?

**Mr. Loomer:** I just go back to what the minister said, that there would be interim action and opportunity for any further discussions that might be necessary; then, presumably, an amendment could be introduced.

[Traduction]

**M. Loomer:** Il y a la déclaration du ministre.

**Le président:** Oui, mais comment puis-je l'utiliser?

**Le sénateur Laird:** Vous ne pouvez le faire devant un tribunal. C'est impossible.

**Le sénateur Flynn:** Le décret du conseil permettrait probablement de le faire. Il suspendrait, si nécessaire, l'application de cette disposition dans l'avenir. Vous ne percevriez pas de droits et accorderiez ensuite des remises à ceux qui ont déjà payé.

**M. Loomer:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Sur demande.

**Le sénateur Flynn:** Oui, sur demande.

**Le sénateur Benidickson:** Sur demande seulement.

**M. Zerr:** Oui. Nous tentons de traiter ces demandes le plus rapidement possible, peut-être même globalement, de façon à réduire au minimum les formalités pour les personnes désirant être remboursées.

**Le sénateur Laird:** Monsieur Zerr, nous ne mettons nullement en doute votre désir de coopération. Ce qui nous inquiète, et qui nous a inquiété au sujet d'autres bills antérieurs controversés, c'est que nous, le Parlement, n'avons pas droit de regard sur ces bills à moins que l'élément en question ne fasse partie d'une loi.

**M. Zerr:** Oui, je comprends cela.

**M. Loomer:** Cet aspect fera partie d'une loi.

**Le sénateur Laird:** Nous sommes assurés de cela de votre part, monsieur Loomer, et de celle du ministre; mais, rien ne nous dit que le ministre sera toujours présent.

**Le sénateur Flynn:** Voulez-vous dire, sénateur Laird, que les garanties qui nous ont été données par certains ministres qui sont partis, n'ont pas été tenues par leurs successeurs?

**Le sénateur Laird:** Eh bien, présentons la situation de la façon suivante: il pourrait arriver quelque chose au ministre des Finances actuel. Il peut glisser sur une pelure de banane, ou tomber d'une falaise dans une bétonneuse, ou que sais-je encore.

**Le sénateur Cook:** J'espère que vous n'avez pas en tête un changement de gouvernement.

**Le président:** Vous savez, si nous approuvions les propositions présentées ici, je crois qu'elles devraient peut-être, en temps et lieu, lorsque le Parlement aura la possibilité de traiter de la question, être soumises au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires au sujet des mesures législatives prises par l'exécutif. En quoi est-ce difficile de rédiger l'article que nous avons ici de façon à en élargir l'interprétation?

**M. Loomer:** Je veux simplement revenir à ce que le ministre vient de dire, au fait qu'il y aurait des mesures provisoires, et qu'il serait possible d'entreprendre toute discussion nécessaire; une modification pourrait sans doute alors être adoptée.



[Text]

**The Chairman:** The difficulty is that the interim action is not legislative action.

**Senator Flynn:** Why not go back to your minister, Mr. Loomer, and inquire whether he can act right now by means of an amendment to the bill?

**Mr. Loomer:** Well, because of his statement in the house—this matter was raised in the house, as well—that he preferred to go this route, and provide a bit more time, and then, subsequently, bring forward an amendment.

**Senator Flynn:** Yes, I know; but do you see, yourself, any difficulty in drafting an amendment?

**Mr. Loomer:** I think I can only repeat what the minister said.

**Senator Flynn:** It is not a question of policy here, of course.

**Senator Benidickson:** But it is a matter of policy. I do not think this witness can speak for the minister.

**Senator Flynn:** No, but I am just asking if the technique of drafting an amendment is difficult or not. That is a proper question for the witness.

**Mr. Loomer:** I do not think it is difficult, but the minister did set out the policy here.

**Senator Flynn:** I think we will have to have the minister, Mr. Chairman.

**Senator Cook:** Not very long ago, under the Income Tax Act, when somebody blundered, they made a retroactive amendment; so I do not see why, if somebody blunders here, they should not make an amendment also.

**The Chairman:** But until these things are done, there is no authoritative basis for all this. I think you should talk to your minister, Mr. Loomer, or, if he wants to come before the committee on this question, that is all right, too.

**Senator Flynn:** You should let him know, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I do not know how far the minister gave an undertaking that at the next session this item would be amended to bring it in line with this.

**Senator Flynn:** We might as well do it now, since he is so well disposed.

**Senator Cook:** What has been happening, Mr. Chairman, is that we have got into the habit of passing legislation which is not perfect, on the basis of undertakings. I think perhaps from now on we had better have the legislation tidied up before doing so.

**The Chairman:** We have before, even in the case of the Minister of Finance, for example, accepted an undertaking of his in relation to a clause in the Anti-Inflation Bill, on the basis that he would like to have the bill right away since it was so important, and he admits that the particular clause was not intended to be in there in that form. He gave an undertaking

[Traduction]

**Le président:** Le problème est que la mesure provisoire ne constitue pas une action législative.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur Loomer, pourquoi ne pas vous adresser à nouveau à votre ministre et lui demander s'il ne pourrait pas agir maintenant, en amendant le bill?

**M. Loomer:** Eh bien, à cause de sa déclaration à la Chambre—cette question a aussi été soulevée à la Chambre—selon laquelle il préférerait agir ainsi, et disposer d'un peu plus de temps, et par la suite, présenter un amendement.

**Le sénateur Flynn:** Oui, je sais; mais, personnellement, voyez-vous quelque difficulté à la rédaction d'un amendement?

**M. Loomer:** Je pense que je ne puis que répéter ce que le ministre a dit.

**Le sénateur Flynn:** Il ne s'agit pas de politique, dans ce cas, évidemment.

**Le sénateur Benidickson:** Mais si, il s'agit de politique. Je ne crois pas que le témoin puisse parler au nom du ministre.

**Le sénateur Flynn:** Non, je demande simplement si la technique de rédaction d'une modification est difficile ou non. C'est une question à laquelle le témoin peut répondre.

**M. Loomer:** Je ne crois pas que cela soit difficile, mais le ministre a effectivement établi une politique à cet égard.

**Le sénateur Flynn:** Je crois qu'il nous faudra convoquer le ministre, monsieur le président.

**Le sénateur Cook:** Il n'y a pas très longtemps, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, lorsque quelqu'un se trompait, on adoptait une modification à effet rétroactif; je ne vois pas pourquoi alors, si quelqu'un se trompe maintenant, on ne pourrait faire de modification.

**Le président:** Mais jusqu'à ce qu'elle soit apportée, il n'y a aucune autorité pour tout cela. Je crois que vous devriez parler à votre ministre, monsieur Loomer, à moins qu'il ne veuille venir témoigner devant ce comité. Cette solution nous convient également.

**Le sénateur Flynn:** Vous devriez lui faire savoir, monsieur le président.

**Le président:** Je ne sais pas dans quelle mesure le ministre a promis de présenter une modification de cet article, à la prochaine session.

**Le sénateur Flynn:** Nous pourrions peut-être le faire maintenant, puisqu'il est si bien disposé.

**Le sénateur Cook:** Ce qui s'est produit, monsieur le président, c'est que nous avons pris l'habitude d'adopter une loi imparfaite, en se fondant sur des promesses. Nous devrions peut-être, à compter d'aujourd'hui, soigner le libellé de la loi avant de l'adopter.

**Le président:** Nous avons auparavant, même dans le cas du ministre des Finances, par exemple, accepté sa promesse concernant un article sur le bill anti-inflation, parce qu'il voulait voir adopter le bill immédiatement, en raison de son importance. Il admet que cet article ne devait pas être ainsi formulé. Il a promis de la modifier à la première occasion, lorsque des modifications seraient proposées.



[Text]

to amend at the first opportunity, when amendments were being brought forward.

There is all the goodwill in the world here towards getting ourselves out of this difficulty, but why should we put our head right in the middle of a whirling electric fan when you have a joint committee of both houses that has just made a report in which it has been pointed out how far afield the executive has gone in purporting to legislate, and the lack of authority with which, in the eyes of the committee, the executive have legislated?

**Senator Macnaughton:** And we had a case last year where one minister gave us an assurance, but then he was changed, and the succeeding minister did not necessarily agree, so that nothing has been done. That related to consumer affairs and IATA.

**The Chairman:** We have an undertaking from the former Minister of National Revenue to introduce a bill in the next session. We are still waiting for it.

**Mr. Loomer:** Well, I am not familiar with that situation, but here there was something definite in mind that could be done, as I say, and the wording just did not do what was expected.

**Senator Cook:** It is difficult for this witness, because this is a parliamentary matter rather than a departmental matter.

**The Chairman:** I do not see how difficult it could be.

**Senator Flynn:** No, but I think we have to have the minister.

**Senator Cook:** Exactly.

**Senator Flynn:** I think you should call for the minister, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, there is certainly nothing to be gained by spending all morning on this. I would suggest to Mr. Loomer, if the committee agrees, that he indicate to the minister what our problem is. If he would like to come before the committee, we will be happy to meet with him.

**Senator Flynn:** Yes, with an amendment.

**Senator Laird:** Yes, preferably with an amendment.

**The Chairman:** We see a practical difficulty in going the way he would prefer. If some other way were to be found, I think it would save him from possible criticism, as well.

**Senator Flynn:** Tell Miss Bégin we would like to see her here.

**The Chairman:** Well, Mr. Loomer, will you go ahead with the next part of your statement?

**Mr. Loomer:** Perhaps I can make just one more statement on this matter. This is a question of wording. I have been discussing this with my colleagues. The order in council does give a bit more flexibility than the wording in a statute would give, and this is one advantage of going the order in council route. We have already tried one wording that obviously has not done what we assumed it would do, and we have some wording in mind which perhaps will accomplish this.

[Traduction]

Nous sommes tous disposés à résoudre cette difficulté, mais pourquoi se mettre la tête sous le couperet, lorsqu'il existe un comité mixte du sénat et de la Chambre des communes qui vient tout juste de présenter un rapport dans lequel il souligne jusqu'où s'est rendu l'exécutif, en prétendant légiférer, et le manque de compétence avec lequel, selon le comité, l'exécutif a effectivement légiféré.

**Le sénateur Macnaughton:** Par exemple, l'an dernier, un ministre nous a donné une assurance, mais par la suite, il a été remplacé et le nouveau ministre n'était pas nécessairement d'accord. Rien n'a donc été fait. Ceci concernait le ministère de la consommation avec IATA.

**Le président:** Nous avons une promesse de l'ancien ministre du Revenu national de présenter un bill à la prochaine session. Nous l'attendons encore.

**M. Loomer:** Je ne connais pas très bien cette situation mais, dans le cas qui nous préoccupe, nous avons en tête quelque chose de défini et, comme je l'ai dit, nous n'avons pas su exprimer notre pensée dans la loi.

**Le sénateur Cook:** C'est difficile pour ce témoin parce qu'il s'agit d'une question parlementaire et non ministérielle.

**Le président:** Je ne vois pas pourquoi ce serait difficile.

**Le sénateur Flynn:** Non, mais je crois que nous devrions faire venir le ministre.

**Le sénateur Cook:** En effet.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je crois que vous devriez demander au ministre de venir.

**Le président:** Enfin, ça ne sert à rien de passer l'avant-midi sur ce sujet. Je proposerais à M. Loomer, si le Comité veut bien, qu'il explique notre problème au ministre. S'il accepte de venir témoigner devant le Comité, nous serions heureux de le rencontrer.

**Le sénateur Flynn:** Oui, avec un amendement.

**Le sénateur Laird:** Oui, préférablement avec un amendement.

**Le président:** Nous croyons qu'il serait difficile, en pratique, de faire ce qu'il propose. S'il y avait une autre façon de procéder, je crois qu'il se mettrait à l'abri des critiques.

**Le sénateur Flynn:** Pouvez-vous dire à M<sup>lle</sup> Bégin que nous aimerions la voir.

**Le président:** Monsieur Loomer, est-ce que vous voulez poursuivre votre présentation?

**M. Loomer:** J'aimerais peut-être faire un autre commentaire à ce sujet. Il s'agit d'une question de libellé. J'en ai parlé avec mes collègues. Le décret en conseil est plus flexible que le libellé d'un statut et c'est un des avantages qu'il y a à procéder par décret en conseil. Nous avons déjà rédigé un libellé qui n'a pas donné les résultats escomptés, et nous avons un autre libellé à proposer qui réussirait peut-être.

[Text]

**Senator Flynn:** Let us see both the amendment and the order in council. Let us look at the order in council.

**Senator Cook:** Will they both give the same flexibility to the taxpayer as they will to the department? That is what we are worried about.

**Mr. Loomer:** If it does not, it can be amended. The intention is certainly, in my mind, clear. I mean, in my mind, the intention is clear that it was not to penalize universities, it was not to penalize hospitals, it was not to penalize any importer in any way. To some extent the technique of an order in council will perhaps permit a little more flexibility here.

**The Chairman:** Mr. Loomer, if the Tariff Board had not made the decision which it did, you would not be before us proposing an amendment to this particular item?

**Mr. Loomer:** That is right.

**The Chairman:** Therefore, one way would be to draw the fangs of the Tariff Board decision.

**Mr. Loomer:** Which is what we thought we were doing.

**The Chairman:** By negating.

**Mr. Loomer:** This is what we thought we were doing, but perhaps we negated it too far.

**The Chairman:** You are not doing it in the way that I was thinking of, that is, by amendment to the existing section you would negate the interpretation, the Tariff Board put on it.

**Mr. Loomer:** That was certainly the intention.

**The Chairman:** Where does it appear? You have something in this bill which does not do it.

**Mr. Loomer:** That is right. We recognize this.

**The Chairman:** So it does not advance the situation. I think we had better hear the minister, if he is prepared to appear; otherwise we may have to take a position of attempting to settle on a wording, with your assistance.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, I wonder if it would be helpful if the minister could at the same time have the department draft an order in council, so that we can look at it.

**Senator Flynn:** Or an amendment.

**Senator Cook:** Yes.

**Mr. Loomer:** Yes, I will report that back, sir.

There are only two other points that I wish to address myself to. One is a reference to the level of rates in the Canadian tariff as compared to other countries. If you look at only dutiable imports, perhaps Canadian rates are somewhat on the high side, but I think it not unreasonable to look at the rates on all imports, dutiable and duty-free, and in this connection the Canadian rates are in line with those of other major trading countries.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Étudions donc la modification et le décret en conseil. Commençons d'abord par le décret en conseil.

**Le sénateur Cook:** Le statut et le décret en conseil donneraient-ils la même flexibilité au contribuable qu'il accorde au ministère? C'est cela qui nous inquiète.

**M. Loomer:** Nous pouvons toujours le modifier s'il ne le fait pas. A mon avis, l'intention en est très claire. C'est-à-dire qu'à mon avis l'intention est claire: il ne s'agissait pas de pénaliser les universités, ni les hôpitaux, ni tout autre importateur de quelque façon que se soit. La technique d'un décret en conseil apportera peut-être, dans une certaine mesure, une plus grande flexibilité.

**Le président:** M. Loomer, si la Commission tarifaire n'avait pas pris cette décision-là, vous ne seriez pas ici aujourd'hui pour nous proposer une modification à cette disposition particulière.

**M. Loomer:** C'est juste.

**Le président:** Nous pourrions donc amortir les effets de la décision de la Commission tarifaire.

**M. Loomer:** C'est ce que nous croyions faire.

**Le président:** En allant à l'encontre de la décision.

**M. Loomer:** C'est ce que nous croyions faire, mais nous avons peut-être exagéré.

**Le président:** Vous n'avez pas procédé comme je l'aurais cru, c'est-à-dire, qu'en modifiant la disposition actuelle vous iriez à l'encontre de l'interprétation donnée par la Commission tarifaire.

**M. Loomer:** C'était certainement notre intention.

**Le président:** Où peut-on s'en rendre compte? Le bill semble avoir l'effet contraire.

**M. Loomer:** C'est juste. Nous le reconnaissons.

**Le président:** Nous ne sommes guère avancés. Je crois qu'il vaudrait mieux entendre le témoignage du ministre, s'il est disposé à comparaître; autrement, nous serons peut-être obligés de tenter de rédiger un libellé quelconque avec votre aide.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, je me demande s'il ne serait pas utile que le ministre demande en même temps au Ministère de rédiger un décret du conseil de façon à ce que nous puissions l'examiner.

**Le sénateur Flynn:** Ou un amendement.

**Le sénateur Cook:** Oui.

**M. Loomer:** Oui j'en ferai mention, monsieur.

Il n'y a que deux autres points auxquels je désire m'attacher. L'un a trait au niveau des taux du tarif canadien comparativement à celui d'autres pays. Si vous examinez les importations passibles de droits, vous noterez peut-être que les taux canadiens sont plutôt élevés, mais je crois qu'il est sage d'examiner les taux fixés pour toutes les importations, qu'elles soient passibles ou exemptes de droits, et à cet égard, les taux canadiens correspondent à ceux des autres grands pays commerçants.



[Text]

**The Chairman:** It cannot be said regarding the rates of duty that we have—and that are possibly higher than such rates in other countries—that there is a need for the protection of the pulp industry or something of that kind.

**Mr. Loomer:** I think it is not necessarily true that all countries need the same sort of rates of duty. You have to look at the situation in a particular country. It may be that in certain industries the rates in Canada have to be a bit higher. Harmonizing rates, in itself, is not necessarily a goal.

**The Chairman:** Was that not the intent of GATT, originally?

**Mr. Loomer:** To reduce rates, but not necessarily to harmonize rates.

**The Chairman:** There is a provision under the GATT whereby you can increase rates, as well, or to acquire them by taking a method which does not directly involve changing a rate.

**Mr. Loomer:** If you are going to increase a rate under the GATT, you have to renegotiate with the country with whom you bound it, and pay compensation.

**The Chairman:** Or you can establish a system of import quotas and such things as that.

**Mr. Loomer:** Yes, but you have to do that under the rules of GATT.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Loomer:** There was another point raised relating to the fact that these temporary items have been in effect since February, 1973, and whether this would have any adverse impact on our negotiations in Geneva. The answer is that in Geneva we will not be negotiating from the temporary reductions, but from the bound rates of duty, which were the rates negotiated earlier. In other words, if the duty is bound at 20 per cent, and has been reduced temporarily to 15 per cent, we would be negotiating from the 20 per cent level. So we have not given away any of our bargaining points by means of a temporary tariff reduction in this bill. We can still negotiate from the higher rate.

**Senator Benidickson:** I think that on the second reading debate that point was recognized both by myself, as sponsor, and Senator Grosart, who made some remarks about it as well.

**Mr. Loomer:** Those were the points I wished to make, sir.

**The Chairman:** To establish a temporary rate, so far as GATT is concerned, you have to meet the conditions in the agreements relating to GATT.

**Mr. Loomer:** If there is a temporary reduction, there is no problem because no country is worried if another country reduces its duty. The temporary changes which appear in Schedule 1 to the bill are all reductions, so there is no concern there. But the negotiations would be from the rates which were in effect prior to February, 1973.

**Senator Flynn:** It is not a very strong bargaining position.

[Traduction]

**Le président:** On ne peut pas dire, compte tenu de nos taux de droits—qui sont peut-être supérieurs à ceux d'autres pays—que notre industrie des pâtes et papier a besoin de protection ou de quelque chose du genre.

**M. Loomer:** Je crois qu'il n'est pas nécessairement vrai que tous les pays doivent avoir le même genre de taux de droits. Il nous faut considérer la situation propre à chaque pays. Il se peut que dans certaines industries, les taux au Canada doivent être légèrement supérieurs. Une uniformisation des taux n'est pas nécessairement un but en soi.

**Le président:** Mais n'était-ce pas l'intention de l'accord du GATT, au départ?

**M. Loomer:** Réduire les taux, mais non pas nécessairement les uniformiser.

**Le président:** L'accord du GATT contient une disposition en vertu de laquelle il est possible d'augmenter les taux, également, ou de les acquérir par une méthode qui ne nécessite pas directement un changement de taux.

**M. Loomer:** Si vous avez l'intention d'augmenter un taux aux termes de l'accord du GATT, vous devez renégocier avec le pays avec lequel vous l'aviez fixé, et payer une indemnité.

**Le président:** Ou on peut établir un système de contingents d'importation ou ce genre de choses.

**M. Loomer:** Oui, mais il vous faut toujours respecter les règles du GATT.

**Le président:** C'est juste.

**M. Loomer:** On s'est demandé également si le fait que ces articles temporaires sont en vigueur depuis février 1973 nuirait à nos négociations de Genève. La réponse à cela est qu'à Genève, nous ne négocierons pas à partir des réductions temporaires, mais à partir des taux de droits délimités, soit ceux qui avaient été négociés antérieurement. En d'autres termes, si le droit est fixé à 20 p. 100 et a été réduit temporairement à 15 p. 100, nous négocierions à partir du niveau de 20 p. 100. Ainsi, nous n'avons renoncé à aucun de nos points de négociation en insérant dans ce bill une réduction temporaire du tarif. Nous pouvons toujours négocier à partir du taux supérieur.

**Le sénateur Benidickson:** C'est ce que j'avais souligné comme motionnaire lors du débat en deuxième lecture; et le sénateur Grosart avait aussi abordé cette question.

**M. Loomer:** C'est ce que je voulais alors faire remarquer, monsieur.

**Le président:** D'après les dispositions du GATT, pour pouvoir fixer un droit temporaire, il faut respecter les conditions des accords qui se rapportent au GATT.

**M. Loomer:** Il n'y a pas de problème s'il s'agit d'une réduction temporaire, puisque aucun pays ne se sentirait lésé si d'autres décidaient de diminuer leurs droits, les modifications temporaires spécifiées à l'annexe 1 du bill étant toutes des réductions, il n'y a donc aucun problème, mais les négociations porteraient sur les droits en vigueur avant février 1973.

**Le sénateur Flynn:** Cela ne nous met donc pas dans une forte position pour négocier.



[Text]

**Mr. Loomer:** The rules say you negotiate from bound rates. Other countries have temporarily reduced duties. We will negotiate from the bound rates. There are no rights to these temporary reductions. There is no obligation to maintain them.

**Senator Flynn:** You have at least indicated your intentions.

**Mr. Loomer:** This was done for internal reasons, as an anti-inflation measure; it was not done in terms of something you might or might not reduce on a long-term basis.

**The Chairman:** You would relate it to the consumer position?

**Mr. Loomer:** That is right. It was intended to bring some relief to consumers. Those are the points I thought I might address myself to.

**The Chairman:** Senator Benidickson, were there any other points that developed in the course of your explanation of the bill on second reading?

**Senator Benidickson:** Mr. Chairman, one thing occurs to me. I direct Mr. Loomer's attention to item number 704-1, relating to pork, on page 4 of Schedule 1 of the bill and, item 1001-1, which relates to bacon, hams, shoulders and other pork. I think, on the second reading debate, I explained to senators that it was the intention of the government, immediately after royal assent, promptly to revoke the rates as shown on the schedule to the bill.

**The Chairman:** Senator Benidickson, that is item 1001-1, bacon, hams, shoulders and other pork?

**Senator Benidickson:** Yes. What I was going to say, and I am going to repeat again, is that the bill does not show the rates that existed prior to the widespread changes that took effect in February, 1973, and while I informed the Senate that it was the intention to restore the rates after royal assent to the rates that prevailed before February 20, 1973, while I have not got the *Hansard* containing my remarks in front of me, I do not think I told honourable senators what the rate was before February 20, 1973.

**Mr. Loomer:** For 704-1 the most favoured nation rate was a half-cent a pound; and on 1001-1, it was one-and-three-quarter cents per pound.

**Senator Benidickson:** You told me that this would be done as a result of protests that have been made by producers in Canada of these products. But it does not seem to me that the change, having regard to the retail prices of these products, is particularly significant one way or the other.

**Mr. Loomer:** No, but that is the only rate, of course, you can go back to. Producers have pressed, even though it may not sound like a large amount, that these former rates be put back in.

**The Chairman:** There are substantial imports from the United States under this item.

**Mr. Loomer:** Yes, they have increased substantially.

[Traduction]

**M. Loomer:** Les règles stipulent que les négociations se font à partir des droits consolidés; d'autres pays ont temporairement diminué leurs droits; mais nous négocierons tous à partir des droits consolidés car n'étant nullement contraints par ces réductions temporaires, nous ne sommes pas obligés de les maintenir.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez du moins annoncé vos intentions.

**M. Loomer:** Il s'agissait de considérations internes pour lutter contre l'inflation, plutôt que de prévoir ou non la possibilité de réduire les droits à long terme.

**Le président:** Ces mesures visaient-elles à protéger le consommateur?

**M. Loomer:** C'est exact; il s'agissait d'alléger quelque peu le fardeau que doivent supporter les consommateurs; c'étaient là les points dont je voulais vous entretenir.

**Le président:** Sénateur Benidickson, aviez-vous soulevé d'autres problèmes en expliquant le bill en deuxième lecture?

**Le sénateur Benidickson:** En effet, monsieur le président; je voudrais signaler à M. Loomer le numéro tarifaire 704-1 concernant le porc, à la page 4 de l'annexe 1 du bill, et le numéro tarifaire 1001-1 concernant le bacon, le jambon, les épaules et autres parties du porc. Lors du débat en deuxième lecture, j'avais expliqué aux sénateurs que le gouvernement avait l'intention d'abroger ces droits immédiatement après que le bill eut reçu la sanction royale.

**Le président:** Sénateur Benidickson, le numéro tarifaire 1001-1 concerne-t-il le bacon, le jambons, les épaules et autres parties du porc?

**Le sénateur Benidickson:** Oui. Je voulais dire, encore une fois, que le bill n'indique pas les droits en qui étaient en vigueur avant les nombreuses modifications apportées dès février 1973. J'avais annoncé au Sénat qu'après la sanction royale, il avait été décidé de rétablir les droits au niveau où il étaient avant le 20 février 1973; je n'ai pas ici le *Hansard* pour vérifier mes propos d'alors, mais je crois me souvenir que j'avais négligé de préciser quels étaient les droits qui s'appliquaient avant le 20 février 1973.

**M. Loomer:** Pour le no 704-1, le tarif de la nation la plus favorisée était d'un demi cent par livre, et d'un cent trois quart la livre aussi pour le no 1001-1.

**Le sénateur Benidickson:** Vous m'avez dit que ces modifications auraient été faites à la suite des protestations de nos producteurs de porcs. Mais il ne me semble pas que ces modifications aient vraiment joué par rapport aux prix de détail de ces produits.

**M. Loomer:** Non, mais c'est bien sûr le seul droit auquel on puisse se référer. Les producteurs ont instamment demandé le rétablissement des anciens droits, quand bien même cela ne représente pas en fin de compte des sommes importantes.

**Le président:** Les quantités importées des États-Unis en vertu de ce numéro tarifaire sont considérables.

**M. Loomer:** Oui, elles se sont notablement accrues.

[Text]

**The Chairman:** Is that affecting the operations in Canada?

**Mr. Loomer:** The returns to producers, yes, sir.

**The Chairman:** What you have done, how does that benefit the situation?

**Mr. Loomer:** That will put the rates back to what they were. Instead of being free, they will be the rates I mentioned earlier.

**Senator Cook:** That is anti-anti-inflation measure.

**Mr. Loomer:** Yes, sir. But pork prices have dropped substantially in the last few months.

**The Chairman:** Is there anything else? Senator Benidickson?

**Senator Benidickson:** I do not think so, Mr. Chairman, thank you.

**The Chairman:** Is there anything further that you wish to develop?

**Mr. Loomer:** No, sir.

**The Chairman:** Then I think our position is that we are satisfied with the bill except on this one point, and you are going to explore the situation with the minister.

**Mr. Loomer:** Yes, sir.

**The Chairman:** That is, as to whether he wishes to appear. You can explain to him what our position is. He wants all the freedom in the world to proceed in the method that he said he prefers, as against attempting a straight amendment at this time. We have to protect our position here. We do not want to do something here that flies in the face of the terms of reference of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments. That report, if you have had time to read it, is quite and interesting and fascinating report, and shows in how many cases the route of legislation has not been followed authoritatively, if I might put it that way.

**Mr. Loomer:** I guess the only thing I can say is that this was really intended as a short-term interim measure.

**The Chairman:** We are not questioning you on a matter of policy. All we are asking you to do is to relay our problem to the minister.

Shall we adjourn the meeting on its consideration of this bill?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you very much, gentlemen. The committee proceeded to other business.

[Traduction]

**Le président:** Cela affecte-t-il les activités homologues du Canada?

**M. Loomer:** Oui, monsieur, pour ce qui est des revenus des producteurs.

**Le président:** Comment vos mesures peuvent-elle améliorer la situation?

**M. Loomer:** Cela ramène les droits au niveau où ils étaient auparavant; au lieu d'être en franchise, ces produits seront assujettis aux droits que j'ai déjà mentionnés.

**Le sénateur Cook:** Ceci va à l'encontre des mesures anti-inflationnistes.

**M. Loomer:** Oui, monsieur. Mais les prix du porc ont beaucoup diminué au cours de ces derniers mois.

**Le président:** Y a-t-il autre chose? Sénateur Benidickson?

**Le sénateur Benidickson:** Je ne crois pas, monsieur le président, merci.

**Le président:** Y a-t-il autre chose dont vous aimeriez discuter, monsieur Loomer?

**M. Loomer:** Non, monsieur.

**Le président:** Donc, je peux vous dire que nous sommes satisfaits du bill, sauf pour ce qui est de la question que vous discutez avec le Ministre.

**M. Loomer:** Oui, monsieur.

**Le président:** Pourriez-vous bien demander s'il désire comparaître? Vous pouvez lui expliquer notre point de vue. D'après ce qu'il a déjà dit, il préfère se garder libre d'agir comme il l'entend plutôt que de tenter de proposer directement une modification à ce moment-ci. Nous devons faire respecter notre opinion, mais nous ne voulons pas dépasser le cadre du mandat confié au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Si vous aviez eu le temps de lire le rapport, vous l'auriez trouvé intéressant et fascinant, car il fait état de nombreux cas où le règlement n'a pas été rigoureusement observé, si je peux m'exprimer ainsi.

**M. Loomer:** Selon moi, tout ce qu'on peut dire c'est qu'il s'agissait vraiment d'une mesure provisoire.

**Le président:** Nous ne remettons pas vos propos en question, car il s'agit d'une question de politiques. Tout ce que nous vous demandons c'est de transmettre notre problème au Ministre.

Je propose la clôture du débat sur ce bill.

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Merci beaucoup, messieurs.

Le comité passe à l'étude des autres questions.









WITNESSES—TÉMOINS

*Department of Finance (International Trade & Finance Branch):*

Mr. J. Loomer, Director, Tariffs

Mr. R. Catellier

*Revenue Canada (Customs & Excise):*

Mr. P. E. Zerr, Director, Customs Tariff Division

*Ministère des Finances (Direction des finances et commerce internationaux):*

M. J. Loomer, Directeur, Tarifs

M. R. Catellier

*Revenu Canada (Douanes et Accise):*

M. P. E. Zerr, Directeur, Division du tarif des douanes



Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77



Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

Government  
Publications

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, February 9, 1977

Issue No. 13

**Complete Proceedings on Bill C-21, intituled:**

“An Act to amend the Excise Tax Act”

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 9 février 1977

Fascicule n° 13

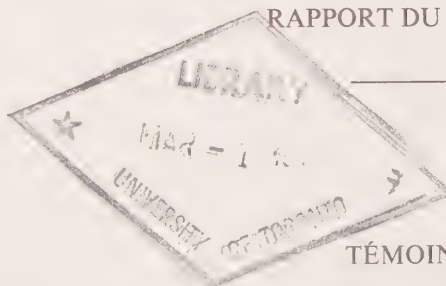
**Seule et unique séance sur le bill C-21, intitulé:**

«Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise»

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\* *Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\* *Membres d'office*

(Quorum 5)

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, February 8, 1977.

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Barrow, seconded by the Honourable Senator Rizzuto, for the second reading of the Bill C-21, intituled: "An Act to amend the Excise Tax Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Barrow moved, seconded by the Honourable Senator Rizzuto, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 8 février 1977.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Barrow, appuyé par l'honorable sénateur Rizzuto, tendant à l'adoption du Bill C-21, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Barrow propose, appuyé par l'honorable sénateur Rizzuto, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 9, 1977  
(15)

## [Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:30 a.m. to consider the following:

Bill C-21 "An Act to amend the Excise Tax Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Cook, Flynn, Lafond, Laird, Lang and McNamara. (9)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Benidickson, Desruisseaux, Molson and Manning. (4)

*Witnesses: Department of Finance (Tax Analysis and Commodity Tax Division):* Dr. J. R. Allan, Director; Mr. G. F. Lee, Commodity Tax Section. *Revenue Canada:* Mr. M. P. Bourgeois, Director General, Headquarters Operations Systems and Planning

Following discussion, and upon motion of the Honourable Senator Cook, it was *Resolved* to report the said Bill without amendment.

At 11:20 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 FÉVRIER 1977  
(15)

## [Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour étudier le bill suivant:

Bill C-21 «Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (président), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Cook, Flynn, Lafond, Laird, Lang et McNamara (9).

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Benidickson, Desruisseaux, Molson et Manning (4).

*Témoins: Du ministère des Finances (Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation):* M. J. R. Allan, directeur; M. G. F. Lee, Section de l'impôt sur les produits. *Revenu Canada:* M. M. P. Bourgeois, directeur général, Opérations de l'administration centrale, systèmes et planification.

Après discussion et sur motion de l'honorable sénateur Cook, *il est décidé* de faire rapport dudit bill sans amendement.

A 11 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

**REPORT OF THE COMMITTEE**

Wednesday, February 9, 1977

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-21, intituled: "An Act to amend the Excise Tax Act" has, in obedience to the order of reference of Tuesday, February 8, 1977, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

**RAPPORT DU COMITÉ**

Le mercredi 9 février 1977

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel on a renvoyé le bill C-21, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise» a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi, 8 février 1977, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

Salter A. Hayden

*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 9, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-21, to amend the Excise Tax Act, met this day at 10.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** To assist us in our consideration of Bill C-21, the Excise Tax bill, we have with us Dr. J. R. Allan, who is the Director of the Tax Analysis and Commodity Tax Division of the Department of Finance. I think we have had you before us on previous occasions.

**Dr. J. R. Allan, Director, Tax Analysis and Commodity Tax Division, Department of Finance:** Several times, sir.

**The Chairman:** We also have Mr. G. F. Lee, of the Commodity Tax Section, Department of Finance; and Mr. M. P. Bourgeois, Director General, Headquarters Operations Systems and Planning, Revenue Canada.

Have you an opening statement you would like to make? There are some points that developed in the second reading debate on this bill in the Senate that I think perhaps you should deal with.

**Dr. Allan:** That is what I had thought of doing.

**The Chairman:** Will you proceed?

**Dr. Allan:** Honourable senators are aware that the major thrust of Bill C-21 is to expand the range of both deterrents and incentives which the government has put in place to conserve energy. This bill is very heavily concerned with that type of measure.

Perhaps the most important item in the bill is the proposed amendment to make more severe the penalty which is imposed upon relatively heavy automobiles, which are considered to be less efficient utilizers of fuel, and also to impose a special excise tax of \$100 upon air conditioners. I gather that those two items were the subject of some considerable debate and interest.

I might say that, as initially proposed in the ways and means motion that accompanied the budget, the schedule of increases in the severity of the special excise tax on heavy automobiles was much greater than that which is imposed at the present time. I might just take a moment to explain the reasons for that change.

The measure, of course, was instituted, and since it was a budget measure of some import it was not possible to consult with the sector of industry involved, in this case the automobile industry. Shortly after the budget ways and means motion was tabled representations were made from the industry which pointed out that for the 1977 model year General Motors was going to reduce appreciably the weight of its full sized cars. The net result of those weight reductions would have been that

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 9 février 1977

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour étudier le bill C-21 visant à modifier la Loi sur la taxe d'accise.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Pour nous aider dans notre examen du bill C-21 qui modifie la Loi sur la taxe d'accise, nous avons avec nous M. J. R. Allan, directeur de la Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation au ministère des Finances. Je crois, monsieur Allan, que vous avez déjà témoigné devant nous à diverses occasions.

**M. J. R. Allan, directeur, Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation, ministère des Finances:** Plusieurs fois, en effet, monsieur le président.

**Le président:** Nous entendrons également MM. G. F. Lee, de la Section de l'impôt sur les produits, au ministère des Finances et M. P. Bourgeois, Directeur général des Opérations de l'administration centrale, systèmes et planification à Revenu Canada.

Désirez-vous faire une déclaration préliminaire, monsieur Allan? Quelques points soulevés au Sénat lors du débat qui a précédé la deuxième lecture de ce bill devraient, à mon avis, être discutés.

**M. Allan:** C'est ce que je m'apprêtais à faire.

**Le président:** La parole est à vous.

**M. Allan:** Les honorables sénateurs sont conscients que le bill C-21 vise principalement à accroître l'éventail des mesures préventives et incitatives que le gouvernement a instituées pour économiser l'énergie. Ce bill se préoccupe largement de ce genre de mesures.

La principale recommandation contenue dans ce bill concerne la modification visant à accroître la sévérité des peines imposées aux propriétaires d'automobiles dont le poids et la consommation d'essence sont élevés et à lever une taxe d'accise spéciale de \$100 sur les appareils d'air climatisé. Je présume que ces deux points ont fait l'objet de nombreuses discussions et suscité un vif intérêt.

Je pourrais ajouter que la motion des voies et moyens qui accompagnait le budget, prévoyait à l'origine une augmentation beaucoup plus importante de la taxe d'accise spéciale sur les voitures lourdes. J'aimerais prendre quelques instants pour vous expliquer les raisons de ce changement.

On a d'abord proposé la disposition. Comme s'il s'agissait d'une disposition budgétaire relativement importante, il a été impossible de consulter le secteur de l'industrie visé, en l'occurrence, l'industrie automobile. Peu après le dépôt de la motion des voies et moyens, l'industrie automobile nous a fait savoir qu'en 1977 la société General Motors avait l'intention de réduire sensiblement le poids de ses grosses voitures. Ces réductions de poids auraient eu pour effet d'exempter, à toute



[Text]

General Motors vehicles would basically have been virtually exempt from the impact of the weight tax, but that the increased severity of the weight tax would impinge very heavily upon the larger cars produced by both Chrysler and the Ford Motor Company. Those latter companies made the representation that they could not possibly have their cars priced at a severe competitive disadvantage vis-à-vis those of General Motors, and in consequence it would be necessary for them to absorb the amount of the tax themselves rather than calling upon the consumer to pay it. The net result would then have been that, rather than the tax acting as a deterrent to consumers it was going to be absorbed by the companies, there would have been no deterrent effect operative at the consumer level, and there would have been a highly discriminatory impact between the major producers.

The companies also made representations to the effect that, while they conceded that weight was the best single index of fuel efficiency, it was by no means a totally appropriate one in all circumstances. Ford and Chrysler particularly pointed out that they were choosing to achieve fuel economy in the shorter run by improvements in the efficiency of the drive train of their automobile; such things, for example, as the lean burn engine which Chrysler introduced, whereas General Motors has chosen the alternative strategy of using weight. They were both getting to the same end but by different means, and one of the means selected was going to be very heavily penalized under the weight tax, namely the drive train improvements.

In light of these recommendations, Mr. Macdonald undertook to explore thoroughly with the industry the feasibility of putting in place an alternative taxing mechanism which would be explicitly predicated upon mileage. There might, in effect, be something of the order of a mileage deficiency tax, whereby rather than specifying a weight threshold and then penalizing any weight in excess of the threshold, the alternative strategy would be to specify a mileage threshold and then penalize any deficits with respect to that mileage threshold. This is currently being explored with the industry, with a view hopefully to resolving any difficulties of an administrative and practical sort that are involved. If that proves to be possible, then Mr. Macdonald has indicated that there is a very strong presumption that indeed that alternative approach will be used.

Given that this was going on, given the very differential impact of the measures which were proposed in the budget upon the different companies, and given that they were indeed pursuing increased mileage but by different methods, Mr. Macdonald decided to recommend to the government and to Parliament that the weight tax thresholds still be lowered to increase the severity of the measure, but not to the same degree as had been initially proposed in the budget. That is the background to that particular measure.

**The Chairman:** Then, Dr. Allan, we have the budget of May 25 and we have certain provisions which are said to have been designed for energy conservation in the auto industry. In the bill before us these proposals have been changed.

**Dr. Allan:** That is correct.

**The Chairman:** What is the extent of the change?

[Traduction]

fin pratique, les véhicules de la société General Motors de la taxe sur la poids, laquelle n'aurait pas manqué de frapper lourdement les grosses voitures produites par la société Chrysler et la société Ford Motor. Ces dernières nous ont fait savoir qu'il leur était impossible d'accepter une augmentation du prix de leurs voitures vu qu'elles ne pourraient plus concurrencer celles de la société General Motors et qu'elles devraient, par conséquent, absorber elles-mêmes le montant de la taxe plutôt que de l'imputer aux consommateurs. En conséquence, la taxe, absorbée par les sociétés, loin d'avoir un effet de dissuasion pour le consommateur, aurait créé une discrimination injuste entre les principaux fabricants d'automobiles.

Les sociétés ont également allégué que même si le poids constituait le repère unique le plus sûr pour mesurer l'économie d'essence, il ne convenait pas dans tous les cas. Les sociétés Ford et Chrysler, en particulier, ont souligné qu'elles cherchaient à améliorer à court terme la consommation d'essence de leurs voitures en améliorant l'efficacité du groupe motopropulseur c'est aussi que la société Chrysler a unis au point un moteur alimenté par un mélange pauvre tandis que la société General Motors s'efforçait de réduire le poids de ses véhicules. Toutes deux poursuivaient le même but en utilisant des moyens différents dont l'un le perfectionnement du groupe motopropulseur, serait fortement pénalisé en vertu de la taxe du le poids.

A la lumière de ces recommandations, M. Macdonald, en collaboration avec l'industrie, a décidé d'étudier à fond la possibilité d'élaborer un mécanisme d'imposition de rechange se basant explicitement sur le millage. On pourrait, en effet, imposer une taxe sur le millage trop élevé. Ainsi, au lieu de déterminer une limite de poids et de pénaliser les voitures trop lourdes, il suffirait de déterminer une limite de millage et d'en pénaliser tout excédent. L'industrie étudie actuellement cette proposition dans l'espoir de résoudre toutes difficultés d'ordre administratif et pratique qui pourraient en découler. Si cette solution s'avère possible, M. Macdonald a laissé entendre qu'il est fortement question d'accepter la proposition de rechange.

Compte tenu du fait que les mesures proposées risquaient de créer une discrimination injuste entre des sociétés qui cherchaient à obtenir une augmentation du millage par des méthodes différentes, M. Macdonald a décidé de recommander au gouvernement et au Parlement d'abaisser les limites de poids afin d'accroître la sévérité de la taxe, mais non tel que le proposait d'abord le budget. Voilà l'historique de cette disposition.

**Le président:** Monsieur Allan, le budget présenté le 25 mai contient des dispositions qui visent à inciter les fabricants d'automobiles à concevoir des voitures qui consomment moins d'énergie. Dans le bill que nous étudions, ces propositions ont été modifiées.

**M. Allan:** C'est exact.

**Le président:** Les changements sont-ils importants?

[Text]

**Dr. Allan:** The bill before the committee now, senator, proposes a 75-pound reduction in the weight threshold for standard automobiles and a 100-pound reduction for station wagons. The budget bill would have proposed changes of 250 pounds for automobiles and 350 pounds for station wagons, those changes to be repeated for four years, so that at the end of the four-year period the severity of the measure would be very appreciably increased.

I might also add that Mr. Macdonald has stated that it would be the intention of the government that after these consultations with the industry have been concluded the ultimate response would again imply the sort of severity of the measure as that which was set forth in the original Ways and Means motion accompanying the budget speech.

**The Chairman:** Yes; it may mean further amendments, depending on the conclusions of the study.

**Dr. Allan:** Yes, I think it is the case that if it were a feasible proposition the weight approach would be abandoned in favour of a miles-per-gallon approach, if that is in fact proven to be a practical proposition.

**The Chairman:** Well, of course, miles per gallon is certainly getting right into the core of the problem.

**Dr. Allan:** It is. I might mention, Mr. Chairman, that the reason that approach was not adopted in the first instance was that there simply were no data available generated on a current basis each year representing the mileage being achieved by the models of the various manufacturers. As I am sure honourable senators are aware, that information has started to become available this year for the first time and the Department of Transport now publishes a booklet which lists the mileage achieved under standard test conditions by each later model. This information is now also being made available on a sticker which is affixed to the windshields of the cars at the point of sale. So this does provide an information base which we are now exploring, whether or not it will be used as the basis for the tax.

**Senator Laird:** Who conducts the test?

**Dr. Allan:** The Department of Transport at this point has developed a standardized technique. The automobile manufacturers, I believe, conduct the tests themselves in the first instance and these are subject to verification by Department of Transport officials.

**Senator Flynn:** What has been done since the budget? I am not speaking of the test, but what has been the effect of the budget speech?

**Dr. Allan:** It certainly has given rise to consultation with the industry. An interdepartmental group has been constituted to consider this problem. It includes representation from the Department of Transport, the office of energy conservation—

**Senator Flynn:** I mean what tax has been applied?

**Dr. Allan:** The budget bill proposed that the increased severity would be effective as of August 1, 1976, the first step. The bill which you are now considering proposes that this more moderate first step is to be, or was effective as of

[Traduction]

**M. Allan:** Le projet de loi qu'étudie actuellement le Comité, sénateur, propose de réduire de 75 livres le poids maximum des berlines et de 100 livres les voitures familiales. Le projet de loi sur le budget aurait proposé une réduction de 250 livres pour les berlines et de 350 livres pour les voitures familiales, ces changements devant se faire chaque année pendant 4 ans de sorte qu'à la fin de cette période, cette mesure serait très sévère.

Je pourrais également ajouter que M. Macdonald a déclaré que le gouvernement voulait, après avoir consulté l'industrie, appliquer une mesure aussi sévère que celle que prévoyait la Motion des voies et moyens qui accompagnait la présentation du budget.

**Le président:** Oui, il pourrait y avoir des amendements supplémentaires; ils dépendraient des conclusions auxquelles l'étude serait arrivée.

**M. Allan:** Oui, je pense que si cette proposition était réalisable, on abandonnerait le système du poids et on le remplacerait par celui du millage au gallon, si cette proposition se révélait évidemment plus pratique.

**Le président:** Évidemment, le système du millage au gallon a l'avantage de toucher le cœur du problème.

**M. Allan:** C'est exact. Je voudrais ajouter, monsieur le président, que ce système n'a pas été retenu au départ car nous ne disposons pas de statistiques annuelles sur le millage effectué par les modèles que proposent les divers fabricants. Comme vous le savez sans doute, cette année, nous disposons de ces renseignements pour la première fois et le ministère des Transports a publié un livret indiquant le millage effectué par chaque modèle récent dans les mêmes conditions. De plus, maintenant les concessionnaires collent une vignette indiquant ces renseignements sur les pare-brises des voitures. Nous avons donc maintenant des renseignements que nous étudions actuellement pour savoir si on peut les utiliser pour fixer la taxe.

**Le sénateur Laird:** Qui effectue ces tests?

**M. Allan:** Le ministère des Transports a mis au point une technique normalisée. Les fabricants d'automobiles font eux-mêmes les essais qui sont ensuite vérifiés par le ministère des transports.

**Le sénateur Flynn:** Qu'est ce qui a été accompli depuis la présentation du budget? Je ne parle pas des essais mais quelles ont été les conséquences de la présentation du budget?

**M. Allan:** Il a certainement provoqué des consultations avec l'industrie. Un groupe interministériel a été créé afin d'étudier ce problème. Il y a des représentants du ministère des Transports, du bureau de la conservation de l'énergie . . .

**Le sénateur Flynn:** En fait, je voulais parler de la taxe.

**M. Allan:** Le budget proposait que cette nouvelle mesure entre en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1976. Le projet de loi que vous étudiez actuellement propose que sa mise en application soit plus modérée et qu'elle ne commence ou, devrais-je dire,



[Text]

September 1. Revenue Canada, of course, had to start administering the bill. They did start administering the severe first increase as of August 1. In consequence, it has been necessary to remit the heavier tax which they collected, in effect, between August 1 and September 1. Those amounts are being remitted, the excess tax, to the automobile manufacturers.

**The Chairman:** Dr. Allan, it says that the purpose of these two measures that is the special tax in relation to air conditioners and also the weight test and the tax in relation thereto, was intended to deal with the wasteful consumption of energy. Now, is that synonymous with what we call pollution?

**Dr. Allan:** I am sure that someone from the office of energy conservation or the Department of the Environment could speak much more authoritatively with respect to this. However, certainly the more energy that is consumed, other things being equal, the greater will be the degree of pollution.

**The Chairman:** The air conditioning could not be operated without consuming X quantities of energy, but you are not in the legislation proposing to prohibit the use of energy to operate air conditioning. All you are saying is that a price will have to be paid in order to have air conditioners.

**Dr. Allan:** That is correct, Mr. Chairman. The idea is simply that a fee of \$100 is really quite a stiff tax, particularly if expressed in percentage terms relevant to the value of air conditioning units. It is a deterrent of sufficient substance that it will cause a sufficient number of purchasers to reflect upon the choice of having air conditioners installed in their vehicles. The expectation is that some considerable fraction of them will decide not to install air conditioners as a consequence, but it is not a prohibition of their use.

**The Chairman:** It has been suggested, maybe facetiously, that this particular provision in relation to air conditioners is really providing a price for which a person may obtain a licence to pollute.

**Dr. Allan:** It could be worded in that way. I am trying to think how Mr. Macdonald would respond, but perhaps it is better not to endeavour to speak in any way for him. However, I believe the response to that would be that it does not prohibit the use of an air conditioner. It is, in effect, saying that anyone who decides that they are determined to have an air conditioner in their automobile will be called upon to pay a fee in recognition of the extra energy which they will consume and, presumably, the extra pollution which they would generate as a consequence.

**The Chairman:** That means on the basis that the government is subsidizing the cost of energy where there have been substantial increases in the cost to various provinces, if there is a wasteful use it should be reimbursed by way of this \$100 in order to take care of some of the cost of subsidy.

[Traduction]

qu'elle remonte au 1<sup>er</sup> septembre. Évidemment, Revenu Canada a dû commencer à appliquer la loi. Comme la première augmentation majeure est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août, le ministère a été obligé de rembourser le surplus d'impôt qu'il avait prélevé entre le 1<sup>er</sup> août et le 1<sup>er</sup> septembre. Ces sommes, représentant l'excédent de taxe, ont été remboursées aux fabricants d'automobiles.

**Le président:** M. Allan, le projet de loi dit que le but de ces deux mesures, c'est-à-dire, d'une part, la taxe spéciale touchant les climatiseurs et, d'autre part, la vérification du poids des voitures et la taxe s'y rattachant, étaient conçues pour mettre un frein à la consommation exagérée d'énergie. Cette consommation exagérée est-elle synonyme de ce que nous appelons la pollution?

**M. Allan:** Je suis convaincu que les gens du service de la conservation de l'énergie ou du ministère de l'Environnement pourraient répondre à cette question beaucoup mieux que moi. Toutefois, il est certain que plus nous consommerons d'énergie, plus le degré de pollution sera élevé.

**Le président:** Les climatiseurs d'air ne peuvent fonctionner sans consommer une quantité X d'énergie, mais vous ne proposez pas que la loi interdise l'usage de l'énergie dans le fonctionnement des climatiseurs. Vous vous limitez à dire qu'il faudra dorénavant payer un prix plus élevé pour avoir un climatiseur.

**M. Allan:** C'est exact, monsieur le président. Je veux simplement dire qu'une taxe spéciale de \$100 est vraiment un prix élevé, surtout si nous faisons allusion au pourcentage qu'elle représente de la valeur réelle de chaque climatiseur. C'est une mesure de dissuasion suffisamment sévère pour faire réfléchir un assez grand nombre de consommateurs qui seraient désireux de faire installer un climatiseur dans leur voiture. Nous prévoyons que cette mesure aura pour effet de dissuader un pourcentage considérable d'automobilistes de faire l'acquisition de climatiseurs, mais il ne s'agit pas d'une mesure prohibitive.

**Le président:** On a suggéré, peut-être pour plaisanter, que la disposition relative aux climatiseurs revient en réalité à vendre aux automobilistes un permis les autorisant à polluer.

**M. Allan:** Cette description de la chose est peut-être acceptable. J'essaie d'imaginer la réponse de M. Macdonald, mais il est préférable de ne pas parler à sa place. Toutefois, je crois que la meilleure façon de répondre à cela est de dire que cette disposition n'interdit pas l'usage des climatiseurs. En fait, elle signifie que toute personne qui décide d'acheter une voiture munie d'un climatiseur devra payer une taxe pour compenser le surplus d'énergie qu'elle consommera et, peut-être aussi, le surplus de pollution qu'elle causera.

**Le président:** En résumé, cela signifie que puisque le gouvernement subventionne le coût de l'énergie dans les provinces où il a sensiblement augmenté, lorsqu'il y a gaspillage d'énergie, il devrait être remboursé par cette taxe de \$100 qui viendrait compenser les subventions accordées.



[Text]

**Dr. Allan:** In effect, Mr. Chairman, they would be reimbursed for energy which is used in an air conditioner, in the sense that they are reimbursed in respect of oil which happens to be sold within their jurisdiction, the reimbursement taking the form of the subsidy which is keeping Canadian prices below world prices. So that subsidy would be operative, regardless of the usage to which the oil was put.

**The Chairman:** That is right, but is this one of the topics which are now being studied in the department to see whether your conclusion on which this tax is based is a proper conclusion and that the operation of air conditioning in cars is a wasteful use of energy?

**Dr. Allan:** There have been several studies made, Mr. Chairman, with respect to that latter point. When this measure was under consideration there was consultation with the office of energy conservation. They have been carrying on quite a bit of work in this and related areas, to see where energy is being used and where it may be conserved. They were able to cite a variety of studies and data which suggested that the utilization of an air conditioner did appreciably add to the consumption of fuel in an automobile. This was particularly true in the case of smaller automobiles, where the weight of the air conditioner is not inconsequential. This is additional weight that must be carried around in the automobile all year round, whether the air conditioner is in use, or not. Then there is the additional fuel consumption when the air conditioner is, in fact, being used. The actual increase in fuel consumption is going to be a function of the nature of the air conditioner itself—its power and the weight and power of the automobile. It has been suggested that in the case of small automobiles, under far from ideal circumstances, an air conditioner unit may add 15 to 20 per cent to fuel utilization. But that is the extreme situation.

**The Chairman:** How authoritative are those studies?

**Dr. Allan:** I would have to have someone from energy conservation comment on that. They certainly were convinced that it was indeed a significant factor.

**The Chairman:** Is there further research being conducted to test whether the conclusions on which this tax is based are proper in the circumstances?

**Dr. Allan:** There is ongoing work in this area. It is very difficult to interpret it. I might cite as an example that it has been asserted that an automobile equipped with an air conditioner will utilize less fuel than the same automobile driving along with the windows open and no air conditioner. The difficulty with that assertion is that that the aerodynamic effect, which is what is involved, is only going to be a significant factor at highway speeds. It is certainly not going to be a factor in the case of city driving where the automobile is moving at 30 or fewer miles per hour. In addition, virtually all of the automobiles now being produced are equipped, in one form or another, with flow-through ventilation, with the result that it is not necessary to open the windows in order to have a

[Traduction]

**M. Allan:** En fait, monsieur le président, le gouvernement est remboursé pour l'énergie dépensée dans le fonctionnement d'un climatiseur, c'est-à-dire en fait pour l'essence vendue d'un climatiseur dans les limites de sa juridiction, ce remboursement prenant la forme de la subvention destinée à garder les prix du marché canadien inférieurs aux prix du marché mondial. Ainsi, la subvention serait rentable, indépendamment de l'usage qu'on fait de l'essence.

**Le président:** C'est exact, mais est-ce là un des sujets que le ministère étudie actuellement pour savoir si votre conclusion, qui sert de base à l'imposition de cette taxe, est justifiée et si l'usage de climatiseurs dans les voitures correspond à un gaspillage d'énergie?

**M. Allan:** Monsieur le président, plusieurs études portant sur ce dernier point ont été effectuées. Pendant que cette mesure faisait l'objet d'études, on consultait en même temps le Bureau de conservation de l'énergie. Ce Bureau a effectué de nombreux travaux dans ce domaine et dans d'autres secteurs connexes pour déterminer de quelle façon l'énergie était utilisée et pourrait être conservée. Les experts de ce service ont pu citer diverses études et données démontrant que l'utilisation d'un système de climatisation augmentait de façon appréciable la consommation d'essence des automobiles. Cela est surtout évident dans le cas des petites voitures dont le climatiseur représente un poids non négligeable. L'automobile doit traîner ce poids additionnel pendant toute l'année, que le climatiseur fonctionne ou non. Il faut également mentionner que la voiture consomme plus d'essence lorsque cet appareil fonctionne. L'augmentation réelle de la consommation d'essence est fonction de la nature du climatiseur lui-même et est liée à sa puissance, de même qu'au poids et à la puissance de l'automobile. Il a été démontré que pour des petites voitures, dans des circonstances qui sont loin d'être idéales, un climatiseur peut entraîner une hausse de consommation d'essence de l'ordre de 15 à 20 p. 100. C'est toutefois là une situation extrême.

**Le président:** Dans quelle mesure ces études font-elles autorité?

**M. Allan:** Il faudrait que quelqu'un du Bureau de conservation de l'énergie commente cette question. On y était certainement convaincu qu'ils s'agissait là d'un facteur important.

**Le président:** Effectue-t-on d'autres recherches pour vérifier si les conclusions dont on s'est inspiré pour imposer cette taxe sont appropriées dans les circonstances?

**M. Allan:** Les travaux continuent dans ce domaine. Il est très difficile de les interpréter. Je pourrais mentionner par exemple qu'on a prétendu qu'une automobile équipée d'un climatiseur consomme moins d'essence qu'une autre voiture dont les fenêtres sont ouvertes et qui n'est pas équipée de cet appareil. Le point faible de cette hypothèse est que l'effet aérodynamique, qui est ici en cause, n'influence fortement la consommation que lorsque la voiture roule à sa vitesse de croisière. Ces effets sont négligeables pour la conduite en ville, lorsque la voiture se déplace à une vitesse de 30 milles à l'heure ou moins. De plus, presque toutes les voitures fabriquées à l'heure actuelle sont équipées, d'une façon ou d'une autre, d'un système d'aération continue, de sorte qu'il n'est pas

[Text]

steady stream of fresh air admitted to the interior of the vehicle. So that while the data is undoubtedly true, the fact is that there are very few Canadians who now drive their cars at 60 miles per hour with the windows open.

**The Chairman:** Is it a conclusion of this study that ventilation is a good substitute for air conditioning?

**Dr. Allan:** I would think it is, Mr. Chairman. Obviously, flow-through ventilation is not going to cool the interior of a car in the same way an air conditioner will, but it is certainly not going to use the fuel used by an air conditioner.

**Senator Cook:** As I recollect, during the last war the question that everyone had to ask themselves was: Is this journey necessary?

Along the same lines, would the department consider implementing a policy whereby those who own private aircraft would have to justify the use of such aircraft? Such a policy would result in much greater savings of fuel than this tax.

**The Chairman:** Senator Lang.

**Senator Lang:** I believe the way in which this matter is dealt with in the United States is that each automobile manufacturer has to reach an average in terms of miles per gallon over the range of vehicles manufactured. That policy enables U.S. car manufacturers to tailor the types of vehicles manufactured to the marketplace. Was such a policy considered for Canada?

**Dr. Allan:** That policy is in operation in Canada also. Canada does have mileage standards which are a direct translation of the mileage standards which are to be achieved in the United States—a direct translation converting from U.S. gallons to imperial gallons—and the same timetable as is in place in the United States has been put in place in Canada. In other words, an automobile manufacturer may produce a range of vehicles which, if sold in certain proportions, would achieve the overall standards which are required. The difficulty is to get consumers to accept the more fuel-efficient vehicles. The weight tax or deterrent approach which the government has adopted in this legislation is conceived as a means of altering the pattern of the demand by consumers, making them favour more fuel-efficient vehicles over less fuel-efficient vehicles, thereby making it easier for the manufacturers to achieve the mileage standards—and everyone acknowledges that the standards are very demanding. They are going to be very difficult to achieve.

**Senator Lang:** How are those mileage standards enforced in Canada?

**Dr. Allan:** This is an area with which I am not familiar.

**Senator Lang:** They are not enforced by means of a tax?

**Dr. Allan:** No. The Minister of Energy, Mines and Resources announced the mileage standards which have to be achieved. The U.S. government has proposed a set of penalties to be put in place whereby should the manufacturer fail to achieve the requisite standards, there will be very severe financial penalties imposed.

[Traduction]

nécessaire d'ouvrir les fenêtres pour faire circuler de l'air frais à l'intérieur du véhicule. Ainsi, même si ces données sont sans doute exactes, il demeure que très peu de Canadiens conduisent leur voiture à une vitesse de 60 milles à l'heure en laissant les fenêtres ouvertes.

**Le président:** L'étude conclue-t-elle que l'aération peut être avantageusement substituée à la climatisation?

**M. Allan:** Je crois que oui, monsieur le président. Évidemment, l'aération continue ne rafraîchit pas l'intérieur de la voiture aussi bien qu'un climatiseur, mais elle ne consomme certainement pas l'essence qu'utilise ce dernier système.

**Le sénateur Cook:** Je me souviens qu'au cours de la dernière guerre, tout le monde devait se demander si les déplacements prévus étaient vraiment nécessaires.

Dans le même ordre d'idées, le ministère envisage-t-il la possibilité d'exiger des propriétaires d'avions privés qu'ils justifient l'usage qu'ils font de ces appareils? On économiserait ainsi beaucoup plus d'essence qu'en imposant cette taxe.

**Le président:** Sénateur Lang.

**Le sénateur Lang:** Je crois que dans ce domaine, aux États-Unis tous les modèles d'automobiles que fabrique chaque manufacturier ne doivent pas, en moyenne, consommer plus d'une certaine quantité d'essence par mille. Cette politique permet aux manufacturiers d'automobile américains de concevoir leurs véhicules en fonction du marché. A-t-on étudié la possibilité d'appliquer cette politique au Canada?

**M. Allan:** Cette politique est également appliquée ici. Au Canada, les manufacturiers doivent respecter des normes qui correspondent directement aux normes américaines; on a simplement converti les gallons américains en gallons impériaux et les échéances sont les mêmes dans les deux pays. Autrement dit, un fabricant d'automobiles peut produire toute une gamme de véhicules qui, s'ils sont vendus en assez grand nombre, lui permettraient d'atteindre la moyenne globale exigée. Mais il est difficile de faire accepter aux consommateurs les véhicules qui ont un meilleur rendement. Dans ce projet de loi, le gouvernement a choisi d'imposer une taxe préventive sur le poids du véhicule. Il veut ainsi modifier la structure de demande, et inciter le consommateur à choisir de préférence les véhicules dont le moteur a un meilleur rendement, ce qui permettrait au fabricant d'atteindre plus facilement la norme de consommation d'essence par mille; et tout le monde reconnaît à quel point cette norme est exigeante et sera difficile à atteindre.

**Le sénateur Lang:** Comment cette norme de consommation par mille est-elle appliquée au Canada?

**M. Allan:** Ce domaine ne m'est pas familier.

**Le sénateur Lang:** Est-elle appliquée au moyen d'une taxe?

**M. Allan:** Non. Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a fait connaître les normes de consommation d'essence par mille qui doivent être respectées. Le gouvernement américain a proposé l'adoption d'une série de mesures en vertu desquelles le fabricant qui ne respecterait pas la norme exigée, se verrait imposer de très grosses amendes.



[Text]

I believe I am correct in saying that the penalties which will apply in Canada are yet to be enunciated. I believe Mr. Gillespie has indicated that the penalties will in fact be in place when the standards take effect. I am not certain of the details in that area.

**Senator Lang:** In any event, this particular tax is over and above any penalty which will come into play in respect of the proposed mileage standards?

**Dr. Allan:** Yes. The main purpose of this tax is to influence the choice of the consumer in the direction of the more fuel-efficient vehicles.

**The Chairman:** This is a flat tax of \$100 for use of air conditioners in automobiles?

**Dr. Allan:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is the period of use taken into consideration in the application of this tax?

**Dr. Allan:** No, Mr. Chairman, it is not. It is a flat levy which is imposed at the time of purchase.

**The Chairman:** There is no allowance, for instance, in the event that the air conditioning system is also used to distribute heat?

**Dr. Allan:** No, it does not.

**The Chairman:** That being so, it ignores the nature of the climate in Canada, unless it is the contention that the \$100 tax might have been a lot higher. In other words, by fixing it at \$100 the department recognizes the long periods when the system may be used to generate heat. It is not intended to be a penalty in respect of a system that distributes heat in a car?

**Dr. Allan:** No, Mr. Chairman. In recognition of the severity of the winters in Canada, it is not. It is a traditional matter to provide a heater in automobiles manufactured for sale in Canada. However, the air conditioning unit is becoming a piece of optional equipment, the popularity of which is growing very rapidly.

**The Chairman:** You spoke in terms of a cooling system. You seemed to disregard any of the heating capabilities of such equipment. Is that right?

**Dr. Allan:** Yes.

**Senator Flynn:** Often these units have a dual purpose.

**Dr. Allan:** In some cases that is so, yes.

**Senator Flynn:** In the majority of cases, I would say.

**Dr. Allan:** In the case of probably factory installed air conditioners, it may be a combined air conditioning-heating unit. But certainly the single heating unit is available for those people who choose not to have the combined system.

**Senator Flynn:** How much does the government expect to collect in additional taxes through this measure?

**Dr. Allan:** The forecast revenue from this measure is in the range of \$7 million to \$10 million.

[Traduction]

Je ne me trompe pas, me semble-t-il, en disant que les amendes qui seront imposées au Canada n'ont pas encore été précisées. M. Gillespie, je pense, a signalé qu'elles seront de fait applicables au moment de l'entrée en vigueur de la norme, mais je ne suis pas sûr des détails en cette matière.

**Le sénateur Lang:** De toute façon, cette taxe-là est-elle perçue en sus d'une amende qui sera imposée par rapport à la norme de consommation envisagée?

**M. Allan:** Oui. Cette taxe a comme principal objectif d'inciter le consommateur à choisir les véhicules qui ont un meilleur rendement.

**Le président:** Il s'agit donc d'une taxe uniforme de \$100 sur les voitures munies d'un appareil de climatisation?

**M. Allan:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Le prélèvement de la taxe tient-il compte de la période d'utilisation de cet appareil?

**M. Allan:** Non, monsieur le président, il n'en tient pas compte. Il s'agit d'une taxe uniforme imposée au moment de l'achat du véhicule.

**Le président:** On ne fait aucune réduction dans le cas où, par exemple, le système de climatisation est aussi utilisé pour le chauffage?

**M. Allan:** Non, aucun.

**Le président:** Si tel est bien le cas, alors on ne tient pas compte du climat canadien, à moins de prétendre qu'on aurait pu imposer une taxe bien supérieure à \$100. Autrement dit, en l'établissement à \$100, le ministère reconnaît l'existence de longues périodes où le système peut être utilisé pour produire de la chaleur. Elle n'a donc pas pour objet de pénaliser un système de chauffage dans une voiture?

**M. Allan:** Non, monsieur le président, vu la sévérité de l'hiver canadien, tel n'est pas son objet. Les automobiles fabriquées pour être vendues au Canada sont depuis toujours munies d'un dispositif de chauffage. Par contre, l'appareil de climatisation est un accessoire facultatif dont la popularité croît de jour en jour.

**Le président:** Vous parliez d'un système de refroidissement et sembliez ne pas tenir compte du fait que cet accessoire peut aussi servir d'appareil de chauffage. Est-ce exact?

**M. Allan:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Ces blocs ont souvent un double emploi.

**M. Allan:** En certains cas, oui.

**Le sénateur Flynn:** Dans la majorité des cas, dirais-je plutôt.

**M. Allan:** Lorsque l'appareil de climatisation a été installé par l'usine sans doute, il peut s'agir d'un bloc combinant climatisation et chauffage, mais les personnes qui ne choisissent pas le système combiné peuvent certainement obtenir le chauffage seul.

**Le sénateur Flynn:** Quel montant de taxes supplémentaires le gouvernement espère-t-il recueillir grâce à cette mesure?

**M. Allan:** Cette mesure devrait rapporter de \$7 à \$10 millions.



[Text]

**Senator Flynn:** Is that based on previous-year purchases?

**Dr. Allan:** That forecast is based upon the past data respecting the sale of these units. That data is extrapolated to reflect probable sales in the coming year, with some adjustment made for the hoped for behaviourable response, some diminution.

**Senator Flynn:** Did you consider in your forecast that the tax would have a deterrent effect?

**Dr. Allan:** There certainly was some provision for the deterrent effect of the tax. Clearly, it is a very difficult item to gauge accurately. Hence, the range from \$7 million to \$10 million which, in percentage terms, is a rather wide range.

**Senator Flynn:** Do you know how much has been collected since the coming into force of this tax?

**Dr. Allan:** Not in any detailed way. The revenue, of course, is coming in each month but the compilation of statistics would be done later.

**The Chairman:** Could you take a guess at the amount?

**Senator Flynn:** Is there any indication that the number of purchases has diminished?

**Dr. Allan:** We really have no evidence of that as yet, and of course it would be extremely difficult to separate the impact of this measure from the general economic environment at the present time.

**Senator Flynn:** If there is no diminution then that will prove that this tax does not achieve the purpose that the minister had in mind.

**Dr. Allan:** Yes, although I would think—

**Senator Flynn:** It would get more money for the treasury, of course. But it would have no effect at all so far as reducing the consumption of energy is concerned.

**Dr. Allan:** I might mention that both Mr. Macdonald and his predecessor made it clear in respect of the weight tax that these measures were not revenue measures and that their prime purpose was to deter consumption.

**Senator Flynn:** But if they don't have that effect then they will become merely revenue measures.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Cook:** Who pays the tax? The manufacturer?

**Dr. Allan:** The manufacturer.

**Senator Cook:** So the consumer pays both sales tax and profit on this \$100 too.

**Dr. Allan:** That is a moot point, senator. I think it could be argued that the manufacturer has to get a certain mark-up. He requires, in effect, a certain dollar return and if he has to get that return from a somewhat larger base then he can indeed achieve it through a somewhat smaller percentage mark-up than would otherwise be the case.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Cette prévision se fonde-t-elle sur les achats de l'année précédente?

**M. Allan:** Elle tient compte des données antérieures relatives à la vente de ces unités. Par extrapolation, nous prévoyons les ventes probables de l'année qui vient, procédons à certains rajustements tenant compte de la réaction que nous espérons susciter, et à une certaine diminution.

**Le sénateur Flynn:** Croyez-vous, au moment d'établir vos prévisions, que l'impôt aurait un effet de dissuasion?

**M. Allan:** Nous avons certainement tenu compte de ce facteur. Évidemment, cet aspect est très difficile à évaluer avec précision. Voilà qui explique la marge de \$7 à \$10 millions qui, en pourcentage, représente un écart assez important.

**Le sénateur Flynn:** Savez-vous combien d'argent a été recueilli depuis l'entrée en vigueur de cet impôt?

**M. Allan:** Je n'en ai pas une idée précise. Les impôts nous parviennent chaque mois, mais les statistiques ne seront complètes que plus tard.

**Le président:** Pouvez-vous supposer un montant?

**Le sénateur Flynn:** Existe-t-il un indice montrant que le nombre d'achats a diminué?

**M. Allan:** Nous n'en avons encore aucune preuve, et il serait évidemment extrêmement difficile de dissocier les répercussions de cette mesure de l'ensemble du climat économique actuel.

**Le sénateur Flynn:** S'il n'y a aucune diminution, cet impôt n'atteint donc pas l'objectif visé par le ministre?

**M. Allan:** Oui, bien que je serais porté à croire...

**Le sénateur Flynn:** Que cela rapporterait davantage au trésor, évidemment. Mais cette mesure n'aura aucun effet sur la réduction de la consommation de l'énergie.

**M. Allan:** Je dois dire que M. Macdonald ainsi que son prédécesseur ont bien précisé, en ce qui concerne les impôts perçus en fonction du poids des automobiles, que ces mesures ne visaient pas à accroître les recettes fiscales et que leur objectif premier était de décourager la consommation.

**Le sénateur Flynn:** Mais si elles n'ont pas cet effet, elles ne serviront alors qu'à accroître les recettes fiscales.

**Le président:** C'est juste.

**Le sénateur Cook:** Qui paie l'impôt? Le fabricant?

**M. Allan:** C'est le fabricant.

**Le sénateur Cook:** Alors le consommateur paie une taxe de vente et contribue à la réalisation d'un profit quand il verse ces \$100.

**M. Allan:** C'est un point de vue discutable, monsieur le sénateur. On pourrait répondre que le fabricant a droit à une certaine marge de profit. Il lui faut en effet effectuer certaines recettes et, si ces dernières doivent provenir d'une base élargie, il peut certainement prélever un pourcentage de majoration moindre que celui qu'il retiendrait normalement.

[Text]

**Senator Manning:** I wonder if Dr. Allan could tell us how much attention the department gave to the inconsistencies that this type of tax creates. For example, there is no proposal to levy a special tax on air conditioners and air conditioning units used in offices and homes. In many parts of this country electrical energy used for those air conditioners is generated by diesel fuel, and the energy used in that type of air conditioner is far greater in quantity than that used by air conditioners in automobiles. It seems to me that there is a great contradiction here. You pick out this one little air conditioner in a car and impose a \$100 tax, but you could put a thousand air conditioners in offices and homes and increase your energy consumption tremendously but there is no penalty at all for doing so.

There is also a further inconsistency. An air conditioner in a car decreases the mileage, perhaps, on the average, by about two miles per gallon. But if you have a car pulling a trailer on which you levy no special tax for energy conservation you increase the fuel consumption by five to eight miles a gallon. It seems to me that these things are terribly inconsistent, if we are really trying to get energy conservation, to pick up this one little item of air conditioners in automobiles.

The third thing which I think many people will find objectionable is that really we are saying that the opportunity to waste energy depends upon people's income. As long as that extra \$100 is not serious, then the man who can pay it is more or less getting a licence to use that additional amount of energy. Surely, the financial status of a citizen should not be the criterion on which it is decided whether or not he has the opportunity to waste irreplaceable energy resources. It seems to me that all these things show so many inconsistencies, particularly when there are alternative things that could readily be done to save more energy than automobiles equipped with this one trifling item you are talking about.

I know that there is a problem as between provincial and federal jurisdiction, but I think most people agree that to lower the speed limit on the highways, as has been done in the United States, would probably save 100 times the energy saved by saying that certain people, unless they have the money to spare, cannot have an air conditioner in their cars. So, how much attention was given to these various inconsistencies when this whole thing was arrived at?

**Dr. Allan:** I might say, senator, that the government is pursuing a rather diversified approach to the problems of energy conservation. There are some items which have been singled out to be attacked by means of the tax system while others are being pursued by other means. For example, as I am sure all honourable senators are aware, there has been a substantial reduction in the export of both oil and natural gas from Canada to the United States. There was a statement made in the other place by the Minister of Energy, Mines and Resources about two years ago now, in which a comprehensive list of measures which were under consideration was set forth, and presumably many of these will be acted upon. In fact some

[Traduction]

**Le sénateur Manning:** Je me demande si M. Allan pourrait nous dire si le ministère accorde beaucoup d'importance aux incohérences que crée ce genre d'impôts. Par exemple, il n'est pas proposé de prélever un droit spécial sur les climatiseurs d'air et appareils de climatisation utilisés dans les bureaux et les résidences. Et pourtant, dans de nombreuses régions du pays, l'énergie électrique qui alimente ces climatiseurs est produite par de l'essence diesel; ce qui revient à dire que ces appareils consomment beaucoup plus d'énergie que les climatiseurs dont sont munies les automobiles. Je crois décelée là une grave contradiction. Vous imposez un droit de \$100 sur un dérisoire climatiseur d'automobile, mais d'autre part, on pourrait installer un millier de climatiseurs dans des bureaux et des résidences, la consommation d'énergie grimperait alors en flèche et aucune mesure répressive ne serait prise.

Il y a une autre incohérence. Dans une automobile, le climatiseur d'air, réduit en moyenne le millage d'environ 2 milles au gallon. D'autre part, une automobile qui traîne une remorque, sur laquelle vous n'imposez aucun droit spécial pour raison de conservation d'énergie, parcourt en moyenne de 5 à 8 milles de moins au gallon. Si nous voulons vraiment conserver l'énergie, il me semble terriblement illogique de s'en prendre aux climatiseurs d'automobiles.

Le troisième fait que nombre de gens contesteront est qu'en fin de compte, nous disons que les occasions de gaspiller l'énergie sont fonction du revenu des particuliers. Tant que ce montant de \$100 de plus n'est pas sérieux, ceux qui ont les moyens de le payer obtiennent ainsi plus ou moins l'autorisation de dépenser une quantité d'énergie supplémentaire. Je ne pense vraiment pas qu'on devrait se fonder sur la situation financière pour décider d'accorder ou non l'autorisation de gaspiller des ressources énergétiques irremplaçables. Je trouve qu'il ressort de tout cela beaucoup trop d'incohérence, surtout qu'il existe d'autres moyens d'économiser encore plus d'énergie que ne peuvent le faire les automobiles munies de cette babiole à laquelle vous avez fait allusion.

Je sais qu'il existe des problèmes pour ce qui concerne les juridictions provinciales et fédérales, mais je pense que la grande majorité croit que le fait de diminuer les limites de vitesse sur les autoroutes comme on l'a fait aux États-Unis contribuerait à économiser cent fois plus d'énergie que ne le ferait l'interdiction d'installer des systèmes de climatisation dans les voitures, sauf pour ceux qui en ont les moyens. Par conséquent, quel degré d'attention a-t-on accordé à ces diverses incohérences au moment de prendre cette décision?

**M. Allan:** Laissez-moi vous dire, monsieur le sénateur, que le gouvernement a adopté une approche assez diversifiée quand aux problèmes de la conservation de l'énergie. Il a été décidé de s'attaquer à certains problèmes par l'intermédiaire du système fiscal, et à d'autres, par d'autres moyens. Par exemple, je suis certain que messieurs les sénateurs sont au courant, que les exportations de pétrole et de gaz naturel du Canada aux États-Unis ont été largement réduites. Il y a environ deux ans, le ministre de l'Énergie des Mines et des Ressources a fait une déclaration dans l'autre Chambre exposant une liste exhaustive des mesures à l'étude et on peut présumer que certaines d'entre elles seront appliquées. En fait, on en a déjà appliqué



*[Text]*

may have already been acted upon, and others will be. There may be some anomalies in the sense that the tax system is not attacking on a very broad front. It is rather singling out particular items, but I think this was predicated on the fact that there were some items, and automobile air conditioners were one, where the tax system could focus in on the problem rather effectively, and therefore it was an approach which had a fairly sound rationale.

With respect to your point about this being, in effect, a deterrent very closely related to income, I think the only observation I might make there is that there tends to be a rather high correlation between income, that is, the income of the purchaser, and the purchase of an automobile equipped with air conditioning system, and lower income families would tend to purchase cars which have a less extensive list of options and from which an air conditioner is frequently excluded. In consequence, looking at the distribution effects of this particular measure, I think there would be some presumption that the incidence would tend to be at the higher end of the income scale in automobile purchases.

**Senator Manning:** On that point, it seems to me that there is unfairness there because if you are going to permit people, on the basis of income, to waste fuel, then the ultimate result of that will be higher costs for energy of all kinds and in the end the lower income people will have to pay proportionately more for their energy because you have given the man who has the ability to waste fuel the opportunity to do so, and to me that kind of unfairness should not have been built into our tax system. If we want to save fuel then I think we should say, "No air conditioners—period!" Surely, conservation measures should apply equally everywhere. That is why I suggested that this matter of speed on the highways would seem to be a very sensible thing to look at because then, whether it is a millionaire or somebody with a lower income, the effects would apply equally. When we put the extra 10 cents tax on gasoline it has the effect of decreasing consumption, but again it does not mean anything to the man with a high income, but further down the line 10 cents a gallon eventually affects people for whom it is a serious matter. These are the unfairnesses I think we should try to avoid, rather than to exaggerate them by putting them into this kind of legislation.

**Dr. Allan:** Certainly, Mr. Chairman, it is the case that, for example, the weight tax upon automobiles will have a significant effect. If you look at the schedule which was first proposed at the time of the May budget, and the severity of which Mr. Macdonald has intimated will eventually be put in place, you will see that that will provide a serious or at least a significant deterrent to people who would otherwise purchase very heavy, inefficient vehicles. To the extent that this helps generate a movement down the weight scale in automobiles, then, indeed, the pressure upon the scarce energy resources will be reduced. I think that will be in the direction you have been advocating.

**Senator Manning:** I certainly agree that the weight factor is a fairer and more equitable device than this other point we have been discussing because, in the first place, to impose a penalty on excessive weight will certainly have the effect over

*[Traduction]*

quelques-unes et d'autres suivront. On découvrira peut-être certaines anomalies puisque le système fiscal ne s'attaque pas à beaucoup de problèmes. Il se concentre surtout sur certains points particuliers, mais je pense que ceci provient du fait qu'il existe certains problèmes, et les climatiseurs d'automobiles en sont un, auxquels le système fiscal peut s'attaquer assez efficacement. C'était donc une approche logique.

En ce qui concerne votre argument selon lequel il s'agirait d'un moyen de dissuasion étroitement lié au revenu, la seule observation que je me permettrai est qu'il existe en effet beaucoup de rapports entre le revenu, c'est-à-dire le revenu de l'acheteur et l'achat d'une automobile munie d'un système de climatisation. Les familles à plus faible revenu ont tendance à acheter une voiture dont la liste d'équipement facultatif est moins longue et de laquelle le climatiseur est souvent exclu. Par conséquent, si l'on examine des répercussions de cette mesure, je pense que nous pouvons présumer qu'elle s'applique surtout à l'achat de voitures qui coûtent cher.

**Le sénateur Manning:** Le système me semble assez injuste car, si vous autorisez les gens à gaspiller de l'essence en fonction de leur revenu, il en résultera une hausse des coûts de toutes les formes d'énergie et à la longue, ceux dont le revenu est plus faible auront à payer relativement plus cher pour leur énergie parce que vous aurez autorisé ceux qui ont les moyens de gaspiller de l'essence de le faire, et je pense qu'une telle injustice ne devrait pas faire partie de notre système fiscal. D'après moi, si l'on veut économiser de l'énergie, il faudrait interdire tous les climatiseurs. Il me semble que des mesures de conservation de l'énergie devraient s'appliquer partout également. C'est pourquoi je pense que la question de la limite de vitesse vaut la peine d'être étudiée, car, qu'il s'agisse d'un millionnaire ou d'une personne à faible revenu, l'effet en serait le même. Si nous appliquons une surtaxe de 10 cents sur l'essence, la consommation diminuera, mais cela n'affectera aucunement ceux dont le revenu est élevé, tandis que ce sera un problème considérable pour ceux qui n'ont pas les mêmes moyens. Ce sont là des injustices que nous devrions éviter plutôt qu'exagérer en les incorporant dans ce genre de loi.

**M. Allan:** Il est certain, monsieur le président, que la taxe au poids sur les automobiles, par exemple, aura un effet important. La première liste proposée au moment du budget du mois de mai, et la sévérité annoncée par M. Macdonald, agiront comme des éléments dissuasifs sérieux, ou à tout le moins importants, auprès des personnes qui autrement achèteraient des véhicules très lourds et inefficaces. Dans la mesure où cela contribue à engendrer une baisse au niveau de l'échelle du poids des automobiles, la pression concernant la rareté des ressources énergétiques sera effectivement alors réduite, et ce, à mon avis, dans le sens que vous avez indiqué.

**Le sénateur Manning:** Je suis tout à fait d'accord pour dire que le facteur poids est plus juste et équitable que cet autre point dont nous avons parlé, parce qu'en premier lieu, le fait de pénaliser les poids excessifs poussera au bout d'un certain



[Text]

a period of time of having the manufacturers reduce the weight of the cars. On the other hand, a tax such as this will not make any difference to the manufacturers except that probably more cars will be produced with air conditioners as optional units rather than being factory-installed units. Incidentally, on that point, again you are increasing the cost to the consumer, because, as I understand it, the difference is about \$80 between the price of an air conditioner if you have it installed after the car is produced as compared with having it installed in the factory at the time of production of the car. So all we are doing in that regard is increasing the cost to the consumer by another perhaps \$50 to \$80. Weight restrictions, of course, will definitely tend over a period of time to have the manufacturer cut the weight, which will benefit everybody.

**Senator Cook:** Why limit it to motorcars? Why not include motorboats, yachts, airplanes and snowmobiles, and all that sort of thing?

**Dr. Allan:** There is in fact a special excise tax on marine motors in excess of 20 horsepower. There is also a special excise tax of 10 per cent on private aircraft for personal use, and again the objective is precisely the same: to deter consumption. There is no special excise tax on snowmobiles, however. One problem is that the snowmobile is used as an important means of communication and transportation in rural environments as well as in the northern environment. So the snowmobile is not subject to any special excise tax.

**Senator Benidickson:** Could it not be exempt on the basis of use, as is done in connection with many other items in the sales tax schedule?

**Dr. Allan:** There would be some administrative difficulty in doing that, but it could be done, senator.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, Senator Manning raised the whole issue of air conditioning in general, as distinct from air conditioning in automobiles. In discussing this subject, I think it is worthwhile to note that modern highrise buildings now have sealed windows. That may be quite suitable south of the Mason-Dixon line and in a number of other places, but for a climate such as ours, which probably has 180 days when an open window is a blessing and probably only 60 days when air conditioning per se is necessary, it seems to me that this is a matter to which much more attention should be directed, if we are really seriously trying to save fuel. In the Canadian climate in the months of September, October, November, April, May and early June, to have windows sealed tight and to depend on those enormous blowers and motors is just perfectly ridiculous. Those devices are far greater consumers of energy than the few thousand automobiles in question, and yet there has been no mention of these highrise buildings as consumers of fuel.

**The Chairman:** You are suggesting, senator, and I think Senator Manning was, too, that it would appear that there is an over-emphasis on the deterrent effect and, therefore, on the saving of energy of this flat rate of excise tax. Is that right?

[Traduction]

temps les fabricants à diminuer le poids des autos. D'autre part, une taxe comme celle-là ne dérangera nullement les fabricants, sauf qu'ils produiront probablement plus d'autos avec climatiseurs «optionnels» et non «standards». Soit dit en passant, on accroît encore une fois ici le coût au consommateur, parce que, si je comprends bien, il y a une différence d'environ 80 dollars entre le prix d'un climatiseur installé après la production de l'auto et celui qu'on installe en usine, au moment de la production de l'automobile. Donc, tout ce que nous faisons, à cet égard, c'est accroître le coût au consommateur d'environ 50 à 80 dollars. Les restrictions de poids, évidemment, pousseront au bout d'un certain temps les fabricants à réduire le poids des autos, ce qui sera profitable à tout le monde.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi limiter ces restrictions aux automobiles? Pourquoi ne pas inclure les canots automobiles, les yachts, les avions, les motoneiges, etc?

**M. Allan:** Il existe en fait une taxe d'accise particulière sur les moteurs de bateau de plus de 20 chevaux. Il existe également une taxe d'accise particulière de 10 p. 100 sur les petits avions privés, et cette taxe vise précisément le même objectif, c'est-à-dire limiter la consommation. Je dois dire cependant qu'il n'existe pas de taxe d'accise particulière sur les motoneiges. Voyez-vous, c'est que la motoneige constitue un important moyen de communication et de transport dans les milieux ruraux et dans le grand Nord. C'est pour cette raison qu'aucune taxe d'accise particulière ne frappe les motoneiges.

**Le sénateur Benidickson:** Ne pourrait-il y avoir ici exemption sur une base d'utilisation, tout comme on le fait pour de nombreux autres articles de la liste sur la taxe de vente?

**M. Allan:** Cela poserait quelques difficultés administratives, mais ce serait possible, sénateur.

**Le sénateur Molson:** M. le président, le sénateur Manning a soulevé la question de la climatisation en général, par opposition à la climatisation dans les automobiles. A ce sujet, je pense qu'il est valable de signaler que les gros édifices modernes ont maintenant des fenêtres scellées. C'est peut-être tout à fait approprié au sud de la ligne Mason-Dixon et dans certains autres endroits, mais dans notre pays, qui compte probablement 180 jours où une fenêtre ouverte est la bienvenue et probablement 60 jours seulement où la climatisation est véritablement nécessaire, il me semble qu'on devrait accorder plus d'attention à ce point particulier, si nous voulons vraiment essayer d'économiser le combustible. Au Canada, avec le climat que nous connaissons au cours de septembre, octobre, novembre, avril, mai et au début juin, le fait d'avoir des fenêtres bien scellées et d'avoir recours à d'énormes ventilateurs et moteurs est tout simplement ridicule. Ces systèmes sont des consommateurs d'énergie beaucoup plus grands que les quelques milliers d'automobiles en question; cependant, ces gros bâtiments n'ont pas été mentionnés comme consommateurs de combustible.

**Le président:** Vous voulez dire, sénateur, tout comme le sénateur Manning, je crois, qu'on semblerait accorder trop d'importance à l'effet dissuasif et, par conséquent, à l'épargne d'énergie de ce taux uniforme de taxe d'accise. Est-ce exact?

[Text]

**Senator Molson:** Yes.

**Dr. Allan:** On that point, Mr. Chairman, it is indeed the case, Senator Molson, that the Department of Energy, Mines and Resources is conducting consultations with its provincial counterparts regarding building codes with a view to having these altered in such a way as to result in buildings which are much more fuel conserving than are the present buildings. There is a problem of provincial jurisdiction there, and that, too, is a problem, Senator Manning, with respect to the speed limit, which again is under provincial jurisdiction. These matters are under consideration, however.

**The Chairman:** Senator Barrow, you were the sponsor of this bill in the Senate. I hope you still recognize the bill.

**Senator Barrow:** I still do, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are there any points you wish to make?

**Senator Barrow:** No, I do not think so. Mr. Allan has answered all of the points which were brought up by the various senators in the house.

**The Chairman:** I am inclined to think that is right. I heard the opposition remarks and I think Dr. Allan has dealt with them. Are there any other questions?

**Senator Benidickson:** Mr. Chairman, I should like to revert for a moment to the budget of 1975. Dr. Allan will recall that with respect to sales tax-excise tax changes, the minister in 1975 hinted at substantial changes which might take place on the level of imposition of sales tax, whether imposed at the manufacturing or at the wholesale level.

On page 7030 of the *House of Commons Debates* of June 23 he said:

Last January, I stated in the House that a public review of the commodity tax system would shortly be initiated . . .

and so on. He had tabled a discussion paper at that time which was distributed to parliamentarians, and he said that:

The discussion paper analyzes the major problems with the present federal sales tax. Our evaluation of alternatives leads us to believe that shifting the federal sales tax from the manufacturing to the wholesale level would have distinct advantages.

Now, what has developed so far as you know, in the administration in its study of this very important proposal?

**Dr. Allan:** Senator Benidickson, there was an interdepartmental group put together with representation from Finance and Revenue Canada, Excise, which reviewed the whole range of problems which had been identified over many years relating to the commodity taxation system. That group met with a very large number of people who wished to make submissions and then came to Ottawa to speak to them. Some 200 major submissions were received in response to the discussion paper. The group has concluded its deliberations and will shortly be

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Oui.

**M. Allan:** A ce sujet, monsieur le président, j'aimerais signaler au sénateur Molson que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources mène actuellement des consultations avec ses contreparties provinciales en vue de la modification des codes du bâtiment, de façon à obtenir des édifices qui conservent mieux la chaleur que les édifices actuels. Il existe un problème de compétence provinciale à cet égard, et cela pose également des difficultés, sénateur Manning, relativement aux limites de vitesse, qui relèvent encore une fois de la compétence des provinces. Ces questions sont cependant à l'étude.

**Le président:** Sénateur Barrow, vous êtes le promoteur de ce bill au Sénat. J'espère que vous reconnaissez toujours le bill.

**Le sénateur Barrow:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Y a-t-il des remarques que vous aimeriez faire?

**Le sénateur Barrow:** Non, je ne crois pas. M. Allan a répondu à toutes les questions qui ont été soulevées par les divers sénateurs de la Chambre.

**Le président:** Je serais porté à croire que c'est exact. J'ai entendu les remarques de l'opposition et je pense que M. Allan les a abordées. Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Benidickson:** Monsieur le président, je voudrais pour un instant revenir, au budget de 1975. M. Allan se souviendra qu'en ce qui concerne les droits d'accise sur les ventes, le Ministre, en 1975, avait laissé croire qu'il y aurait des changements importants qui pourraient se manifester au niveau de la perception des taxes de vente, soit au niveau de la fabrication soit de la vente en gros.

A la page 7030 des débats de la Chambre des communes du 23 juin il dit à ce propos:

«En janvier dernier j'ai déclaré à la Chambre qu'on entreprendrait sous peu un examen public du système de taxes perçues sur les marchandises . . .»

A ce moment-là il a déposé un document de travail distribué à l'ensemble des députés et dans lequel il déclarait:

Ce document fait l'analyse les problèmes les plus importants posés par le régime de taxation fédérale. A l'heure actuelle l'évaluation des possibilités de remplacement porte à croire que si on répercute les taxes fédérales du niveau de la fabrication sur le niveau de la vente en gros cela entraînerait des avantages bien précis.

Maintenant d'après ce que vous savez, comment a évolué la situation et quel a été le sort réservé à cette proposition importante?

**M. Allan:** Sénateur Benidickson, il y a eu une rencontre du groupe interministériel à laquelle ont participé les Finances, Revenu Canada (Douanes) qui s'est penché sur les problèmes identifiés au cours des années relatif au fonctionnement du régime de taxation appliqué aux marchandises. Ce groupe a rencontré un grand nombre d'individus désireux de faire des propositions et ensuite il s'est rendu à Ottawa pour leur parler. En tout, on a reçu quelques 200 propositions importantes du document de travail. Le groupe est alors passé aux conclusions



## [Text]

reporting to the minister regarding the outcome. Presumably the minister will make some announcement regarding the disposition of the exercise.

**Senator Benidickson:** Again, Mr. Chairman, with respect to the budget of 1975 and the remarks of the minister on budget night, on page 7032 he made quite an extensive statement with respect to the situation of pricing on petroleum products, sharing taxes with the provinces or ignoring provincial taxes, et cetera. I do not see quickly, as I read this, what statute was subject to amendment in the ways and means motion that was referred to at that time that would give effect to his remarks on page 7032 relating particularly to tax on gasoline used for automobiles.

**Mr. Allan:** I believe, senator, you are speaking of the special 10 cents per gallon tax upon fuel for personal consumption. That is a levy which is imposed by the Excise Tax Act.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Cook:** Mr. Chairman, if the committee is finished, I will, without any outpouring of emotion, move that we report the bill without amendment.

**Senator Benidickson:** Mr. Chairman, I think the bill deserves rapid clause-by-clause attention. I will reserve any questioning about some of the so-called miscellaneous items. I wonder if you would call the bill clause by clause.

**The Chairman:** Well, there is a motion to report the bill without amendment. I should like to add a qualification, that I have doubts as to the real deterrent effect of this flat rate of excise tax of \$100 to accomplish substantially the purpose for which it is designed. It may be that it has indirect benefits, some of them psychological and some emotional. People will support measures that will assist in preventing wasteful consumption of energy. So, while I make that comment as my personal view, I will not take it any further than that.

We have a motion to report the bill without amendment. Those in favour? Contrary? The motion is carried. I thank the witnesses. We shall meet tomorrow morning at 9.30, when we will have departmental witnesses in connection with Bill C-16.

**Senator Benidickson:** Mr. Chairman, I wish to register my complaint, although I am not a voting member of the committee, that some of these miscellaneous items have received no attention. I am particularly interested in several items, but were I to single out one it would be clause 7(4), which refers to "self-propelled trucks mounted on rubber-tired wheels for off-highway use exclusively in mines and quarries."

In the 1950s I personally had a great deal to do with introducing items for exemption for such trucks and, later, tires that would be used in open pit mining in many parts of Canada. They were very consequential. Those self-propelled

## [Traduction]

et en fera part sous peu au Ministre. Il y a tout lieu de penser que le Ministre fera une déclaration à ce sujet.

**Le sénateur Benidickson:** Une fois de plus, monsieur le président, en ce qui concerne le budget de 1975 ainsi que la soirée du budget, le Ministre a fait une déclaration assez longue, à la page 7032, portant sur la situation des prix des produits pétroliers, sur le partage des taxes avec les provinces ou sur le fait de ne pas prendre en considération les taxes provinciales etc. En relisant cette déclaration, je ne vois pas quelle disposition devait être modifiée par une motion des voix et moyens à laquelle on s'était reporté à l'époque et qui aurait donné force aux remarques présentées à la page 7032, plus particulièrement en ce qui concerne la taxe sur l'essence destinée aux automobiles.

**M. Allan:** Je crois, sénateur, que vous faites allusion à la taxe spéciale de 10c. le gallon sur le fuel destiné à la consommation domestique. Il s'agit d'une taxe imposée par la Loi sur la Taxe d'accise.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, si le comité en a terminé, je proposerais que nous renvoyions le projet de loi tel quel...

**Le sénateur Benidickson:** Monsieur le président, je pense que le projet de loi mérite que nous en fassions une lecture rapide, article par article. J'attendrai que l'on ait fait état de certains points particuliers pour poser des questions. Je me demande également s'il y a lieu de procéder à une lecture, article par article, du projet de loi?

**Le président:** Il y a une motion pour renvoyer le projet de loi tel quel. Je voudrais aussi dire que j'ai quelques doutes sur l'effet préventif qu'aura ce taux forfaitaire d'accise de \$100 pour atteindre les objectifs proposés. Il se pourrait par contre qu'il ait des effets indirects de nature psychologique ou émotionnel. La population appuiera les mesures propres à prévenir le gaspillage d'énergie. Bien que je fasse ce commentaire personnel, je n'irais pas plus loin.

Une motion a été déposée pour faire rapport du projet de loi sans amendement. Quels sont ceux qui sont en faveur? Contre? La motion est adoptée. Je remercie les témoins. Nous nous réunirons de nouveau demain matin à 9 h 30, alors que nous entendrons des témoins, représentant des ministères, en rapport avec l'étude du bill C-16.

**Le sénateur Benidickson:** Monsieur le président, bien que je ne sois pas membre votant du Comité, je veux me plaindre de ce que ces affaires diverses n'ont reçu aucune attention. Plusieurs de ces sujets m'intéressent particulièrement, mais si je devais en choisir un, ce serait le paragraphe 7(4), où il est question de «camions automobiles montés sur roues munies de pneus en caoutchouc pour servir hors des grandes routes et 10 exclusivement aux mines et aux carrières;»

Dans les années 1950, j'ai contribué à introduire de dispositions accordant des exemptions pour de tels camions et, plus tard, pour les pneus qui seraient utilisés dans des mines à ciel ouvert de diverses régions du Canada. Ces dispositions étaient



[Text]

trucks had a carrying capacity of 15 tons of product. Today I think they have much greater capacity, probably 50 tons. They were expensive items in the mining industry.

We are back to the usual situation which has been a long-time gripe with me. When committees of the Senate study bills, they usually have distributed before them bills as passed by the House of Commons. In other words, we have, in all these miscellaneous items, nothing before us to indicate what is being changed, what the wording of the item was before something was amended and a new wording provided.

I would have like to know what the old wording was with respect to this item, which I think I personally was more responsible for getting into the excise tax than anyone else at the time. That was in the 1950s.

I am not a smoker, but I am curious about what change has been made by section 6 with respect to cigars, and so on. We have no idea what was the rate before or what it is now.

**The Chairman:** Certainly it would be a great convenience.

**Senator Benidickson:** I have taken this up with the powers that be, with the law branches of the two houses, but we make no progress in this respect. This is another indication of our difficulty.

**The Chairman:** We have sounded the alarm from time to time.

**Senator Benidickson:** We have to go back to the bill as presented on first reading in the House of Commons to see, on the right-hand page of the bill, what the statute was before the proposed change. I then note something that might or might not be significant, but I cannot ask questions now. I shall probably do so on third reading.

We have a reference here that certain items that are imported on the basis of a particular use for five years will be deemed to be sold if they are devoted to some other use in that period of time. I do not know what articles are referred to in that section, and I do not think anyone else does. I think it is worthy of question. However, I shall ask those questions on third reading.

**The Chairman:** There is no question about the reasonableness of your position, senator. It would appear to me that there has not been any effort to establish continuity in the provision of information of this kind. Possibly a solution would be that when the bill is being printed for first reading in the Senate the information that is contained in the bill when it has been tabled in the House of Commons should be reproduced there.

**Senator Benidickson:** I have said that for years. I think it needs some force beyond me to get that type of procedure. I do not think that most bills should as this are of such urgency that that could not be done.

**The Chairman:** The Senate would control that, because—

[Traduction]

d'une grande portée. A l'époque, ces camions automobiles pouvaient transporter 15 tonnes de marchandises. Aujourd'hui, je crois qu'ils sont beaucoup plus gros, probablement d'une capacité de 50 tonnes. Cet équipement coûtait très cher à l'industrie minière.

Nous voilà encore placés dans une situation qui me choque depuis longtemps. Lorsque les comités sénatoriaux étudient des projets de loi, ils ont généralement devant eux des bills déjà adoptés par la Chambre des communes. En d'autres termes, pour ces divers points, nous n'avons aucun renseignement sur ce qui est modifié, sur ce qu'était le libellé de la disposition avant qu'elle ne soit modifiée ou reformulée.

J'aurais aimé savoir quelle était l'ancienne formulation de cette disposition, car je crois avoir été, plus qu'aucun autre, responsable de son introduction dans la Loi sur la taxe d'accise. C'était dans les années 1950.

Je ne suis pas fumeur, mais je suis curieux de savoir quels changements ont été apportés, par l'article 6, en ce qui concerne les cigares, etc. Je n'ai aucune idée de ce qu'était le taux antérieurement, ou de ce qu'il est maintenant.

**Le président:** Cela serait, bien sûr, très à propos.

**Le sénateur Benidickson:** J'ai parlé de ce problème avec eux dont relève sa solution, c'est-à-dire les services juridiques des deux Chambres, mais nous n'avons fait aucun progrès. Cela constitue un autre indice de notre problème.

**Le président:** Nous avons donné l'alarme de temps à autre.

**Le sénateur Benidickson:** Il faudrait que nous réexaminions le projet de loi, présenté en première lecture à la Chambre des communes, pour voir, sur la page de droite du fascicule, ce que la loi prévoyait avant d'être modifiée. Je remarque également autre chose d'importance plus ou moins grande, mais je ne puis poser de questions maintenant. Je le ferai probablement à l'étape de la troisième lecture.

Il y a un renvoi qui prévoit que certains articles importés sur une période de cinq ans, à des fins particulières, devront être vendus, s'ils sont utilisés à d'autres fins, pendant cette même période. Je ne sais pas à quel paragraphe on parle de cet article et je ne crois pas que personne d'autre ne le sache. Je pense qu'on peut poser la question, cependant, je vais reprendre ces questions à la troisième lecture du Bill.

**Le président:** Votre position est très justifiée, sénateur. Il me semble qu'on n'a pas tellement fait d'efforts pour assurer des informations de ce genre. Comme solution, on pourrait, lorsqu'un bill est présenté en première lecture au Sénat, imprimer dans les bills du Sénat tous les renseignements contenus dans le bill, lors de sa déposition en Chambre.

**Le sénateur Benidickson:** C'est ce que je propose depuis des années. Je pense avoir besoin d'appui pour qu'on adopte cette façon de procéder. Je ne crois pas que la plupart des bills comme celui que nous étudions soient si urgents qu'on soit empêché de le faire.

**Le président:** Le Sénat pourrait superviser ces opérations parce que...

[Text]

**Senator Benidickson:** We should refuse to deal simply with blank right-hand pages without explanation of bills, because they show neither the amendments that occurred before first reading in the House of Commons nor the law as it stood before the proposed amendments. Yet that is what is distributed at committee meetings such as this.

**The Chairman:** If it is the wish of the committee, I will pass on this information. We in the Senate should be able to make that change ourselves when the bill is being printed for first reading in the Senate.

**Senator Benidickson:** I took it up with our former Law Clerk, Mr. Hopkins, and I have taken it up with his opposite number in the House of Commons, but year after year we continue to receive bills and accept them in this form.

**The Chairman:** I will take the matter up. The committee is adjourned.

The Committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Benidickson:** Nous devrions refuser d'étudier des bills dont la page droite est vierge et qui ne contiennent aucune explication et où on n'y indique pas les modifications adoptées avant la première lecture en Chambre, ni la loi telle qu'elle était avant qu'on la modifie. Malgré tout, c'est ce que l'on distribue aux séances de comité comme celui-ci.

**Le président:** C'est le désir exprimé par le Comité; je vais faire circuler cette information. Nous devrions être capables d'apporter nous-mêmes ces changements lorsque le bill est imprimé pour la première lecture devant le Sénat.

**Le sénateur Benidickson:** J'en ai parlé à notre ancien secrétaire légiste, M. Hopkins, et à son homologue à la Chambre des communes. Pourtant, chaque année on continue de nous envoyer des bills et nous les acceptons sous cette forme.

**Le président:** Je vais m'occuper de cette question.

Le Comité suspend ses travaux.









WITNESSES—TÉMOINS

*Department of Finance (Tax Analysis and Commodity Tax Division):*

Dr. J. R. Allan, Director;

Mr. G. F. Lee, Commodity Tax Section.

*Revenue Canada:*

Mr. M. P. Bourgeois, Director general, Headquarters Operations Systems and Planning.

*Ministère des Finances (Division de l'analyse fiscale et des taxes à la consommation):*

M. J. R. Allan, directeur;

M. G. F. Lee, Section de l'impôt sur les produits.

*Revenu Canada:*

M. M. P. Bourgeois, directeur général, Opérations de l'administration centrale, systèmes et planification.



1016-11  
- 1518



Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Thursday, February 10, 1977

Le jeudi 10 février 1977

**Issue No. 14**

**Fascicule n° 14**

**Fourth Proceedings on:**  
Subject-matter of Bill C-16  
"Borrowers and Depositors  
Protection Act"

---

**Quatrième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-16  
«Loi sur la protection des  
emprunteurs et déposants»

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:  
and

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:  
et

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 16, 1976:

“With leave of the Senate,  
The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of the Bill C-16, intituled:  
“An Act to provide for the protection of borrowers and  
depositors, to regulate interest on judgment debts, to  
repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the  
Small Loans Act and to amend certain other statutes in  
consequence thereof”, in advance of the said Bill coming  
before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre 1976:

«Avec la permission du Sénat,  
L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-16, intitulé: «Loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera nécessaire aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 10, 1977  
(16)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-16, Borrowers and Depositors Protection Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Cottreau, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith and McNamara. (13)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Desruisseaux, Hays, Molson and Riley. (4)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. A. de L. Panet; Mr. Dawson H. Tilley.

*Witnesses:* Department of Consumer and Corporate Affairs: Mr. Michael McCabe, Assistant Deputy Minister, Bureau of Consumer Affairs; Dr. J. L. Evans, Director, Consumer Research Branch; Mr. Jean Pierre Toupin, Economist.

Following an opening statement, the Committee proceeded to the examination of the said Bill and witnesses, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 12:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 FÉVRIER 1977  
(16)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

La teneur du Bill C-16 «Loi sur la protection des emprunteurs et déposants».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Barrow, Beaubien, Cook, Cottreau, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith et McNamara (13)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Desruisseaux, Hays, Molson et Riley. (4)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. A. de L. Panet; Mr. Dawson H. Tilley.

*Témoins:* Du ministère de la Consommation et des Corporations: M. Michael McCabe, sous-ministre adjoint, Bureau de la consommation; M. J. L. Evans, directeur, Direction de la recherche en consommation; M. Jean-Pierre Toupin, économiste.

Après une déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'examen dudit bill et des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 10, 1977.

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we have a number of witnesses from the department concerned with Bill C-16. We have Mr. Michael McCabe, who is Assistant Deputy Minister, Bureau of Consumer Affairs; Dr. J. L. Evans, Director, Consumer Research Branch; and Mr. Jean-Pierre Toupin, who is an economist. Mr. McCabe will make what we call an opening statement, after which he has got to be ready for questions.

**Mr. Michael McCabe, Assistant Deputy Minister, Bureau of Consumer Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs:** Thank you very much, Mr. Chairman. I think it might be useful if I just outlined initially, given our reading of the proceedings of this committee to date, some of the general purposes of the bill and some of the reasons why the bill has been introduced. After that, perhaps we could indicate some of the more recent developments in the House of Commons committee, and then we would certainly respond to any questions that we can help you with.

I think the basic thrust of the bill arose from the joint Senate and House of Commons committee that dealt with consumer credit some years ago. That committee pointed to the tremendous growth in the use of consumer credit in the postwar period, growing from an outstanding amount of \$835 million in 1948 to over \$22 billion by 1974. This increase has been accompanied by a significant amount of legislation, particularly in the provinces, as you have noted here. Unfortunately, this legislation has been neither uniform nor comprehensive, and the result has been a patchwork coverage in the consumer credit field. It has been the view of the department that this patchwork coverage has not afforded borrowers the protection they have the right to expect.

These conditions are not unique to Canada. In fact, similar conditions exist in many countries in the world. A number of countries have approached this problem by creating a broad comprehensive legal framework within which consumer borrowers may indeed be protected. I think the best examples of these are the United States Consumer Credit Protection Act, Uniform Consumer Credit Code and their Model Consumer Credit Act, the British Consumer Credit Act, and the South Australian Consumer Credit Act. While the details of these acts differ, the approaches are consistent and consumer credit is dealt with in a systematic and comprehensive manner from the point of pre-contract solicitation in advertisements through to final payment. The other further feature of most of these

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, jeudi, 10 février 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier le bill C-16, visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous entendrons, ce matin, un certain nombre de témoins du ministère qu'intéresse le bill C-16. Nous avons M. Michael McCabe, sous-ministre adjoint du Bureau de la consommation; le Dr J. L. Evans, directeur de la recherche en consommation; et M. Jean Pierre Toupin, économiste. M. McCabe fera ce que nous appelons une déclaration préliminaire, pour ensuite répondre à vos questions.

**M. Michael McCabe, sous-ministre adjoint, bureau de la consommation, ministère de la consommation et des corporations:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président. Je crois qu'il serait utile de souligner d'abord, après avoir lu les délibérations du Comité jusqu'à maintenant, quelques buts généraux du bill et quelques-unes des raisons qui ont motivé sa présentation. Nous pourrions ensuite indiquer certains des progrès les plus récents du comité de la Chambre des communes et nous répondrons certainement, par la suite, à toutes les questions qui pourraient vous aider.

Je crois que la présentation du présent bill découle des travaux du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes qui a étudié le crédit à la consommation, il y a quelques années. Ce Comité a souligné la croissance considérable de l'utilisation du crédit à la consommation, après la guerre, passant du montant important de \$835 millions en 1948 à plus de \$22 milliards en 1974. Cet accroissement s'est accompagné de l'adoption de nombreuses lois, particulièrement au niveau provincial, comme vous l'avez souligné. Malheureusement, ces lois ne sont, ni uniformes, ni complètes et il en résulte, dans le domaine du crédit à la consommation, un ensemble hétéroclite. Le ministère estime que cet ensemble n'offre pas aux emprunteurs la protection qu'ils sont en droit d'attendre.

Ces conditions ne sont pas particulières au Canada. En fait, des conditions semblables existent dans de nombreux pays du monde. Un certain nombre de pays ont résolu ce problème en créant un cadre juridique complet dans lequel les emprunteurs peuvent en effet être protégés. Je crois que les meilleurs exemples en sont la Consumer Credit Protection Act, le Uniform Consumer Credit Code des États-Unis et leur modèle de la Consumer Credit Act, la Consumer Credit Act de la Grande-Bretagne et la Consumer Credit Act de l'Australie du sud. Bien que ces lois diffèrent quant aux détails, les méthodes sont analogues et le crédit à la consommation est traité de manière systématique et complète, la première sollicitation de contrat par la publicité jusqu'au paiement final. On trouve



## [Text]

acts is that artificial distinctions based upon sources or uses of credit, such as the distinction between vendor and lender credit, are effectively eliminated.

In Canada, to date we have not moved to a comprehensive coverage in this field. I think the problem is compounded by the fact that most of the legislation in the past several years has been provincial. This legislation has excluded the institutions, the chartered banks in particular, that extend 50 per cent to 60 per cent of the consumer credit in the country. Indeed, most of these banks have, as you know, voluntarily complied with the legislation in the provinces in which they operate, and this has caused them some problems as the legislation is not uniform across the country.

The conditions in which we began the drafting of this bill were the rapid growth of consumer credit, the lack of complete and accurate data on the use of consumer credit in Canada, the lack of comprehensive consumer credit legislation and the lack of uniform treatment, both among institutions within a given province and across provinces.

Therefore, the legislation, given that situation, has five basic objectives.

The first is to increase the disclosure of information at the pre-contract stage and at the point of negotiation of the contract to the consumer, the flow of useful and relevant information.

The second is the attempt to eliminate unnecessary complexities; that is, to attempt to allow some comparability, to increase competition by allowing consumers to be able to compare across institutions, both when they are borrowing and when they are depositing.

The third main objective of the legislation is the reduction of the incidence of excessive credit charge rates. Our attempt in the legislation is to do this in two ways, indirectly and directly. The first way we hope is indirectly, through enhanced competition resulting from improved disclosure and from the standardization we hope we can achieve across institutions. The direct means we hope to use to reduce the incidence of excessive credit charge rates is the unwarranted rate, in which we propose to place the onus on a lender to justify the rate charged to a borrower on the basis of the risk characteristics of that borrower. The second direct means is a specific tool to curb loan sharking, including the more recent forms; that is, discounting of income tax refunds, welfare payments, et cetera, by the establishment of a maximum credit charge rate provision which will provide a simple offence for the law enforcement agencies to enforce.

The fourth objective, as I have indicated, is the rationalization of existing federal legislation to create a uniform standard across the country.

The fifth objective is the establishment of a national data base which will flow from the information that the administrator may acquire under the act.

I will stop there, with those general remarks, except to indicate that the minister, in the house, has indicated his flexibility with respect to this bill. He has indicated that he is quite prepared to entertain changes on the basis of the briefs

## [Traduction]

comme autre caractéristique de la plupart de ces lois les distinctions artificielles, fondées sur les sources ou les utilisations du crédit. La distinction entre le crédit pour le vendeur et le prêteur est, par exemple, supprimée.

Au Canada, nous n'avons pas encore commencé à planifier entièrement l'ensemble de ce domaine. C'est que, je crois, la plupart des lois adoptées au cours des dernières années sont des lois provinciales. Ces lois ont exclu les institutions, les banques à charte en particulier, qui procurent 50 à 60% du crédit à la consommation au pays. En fait, la plupart de ces banques se sont, comme vous le savez, volontairement conformées aux lois des provinces où elles sont établies, suscitant ainsi quelques problèmes, parce que les lois ne sont pas uniformes d'un bout à l'autre du pays.

Les conditions dans lesquelles nous avons commencé la rédaction de ce bill étaient les suivantes: une croissance rapide du crédit à la consommation, le manque de données complètes et exactes sur l'utilisation du crédit à la consommation au Canada, le manque de lois complètes sur le crédit à la consommation et le manque de traitement uniforme, à la fois dans les institutions d'une province donnée et entre les diverses provinces.

Dans ces conditions, le bill poursuit donc cinq objectifs fondamentaux.

Le premier est d'accroître la divulgation de renseignements utiles et pertinents à la première étape du contact avec la publicité et cela, jusqu'au moment des négociations du contrat avec le consommateur.

Le deuxième est d'essayer de supprimer les complexités inutiles. C'est-à-dire, essayez d'établir des comparaisons, d'accroître la concurrence en permettant aux consommateurs de comparer les diverses institutions lorsqu'ils empruntent et déposent.

Le troisième objectif principal est de réduire l'incidence des taux excessifs de frais de crédit. Nous voulons y parvenir de deux manières, indirectement et directement. Indirectement, en augmentant la concurrence par des divulgations plus nombreuses et une normalisation que nous espérons obtenir entre les institutions. Directement, en obligeant le prêteur à justifier les taux qu'il impose par l'importance du risque que représente pour lui l'emprunteur. La seconde mesure est un outil spécialement conçu pour contrer le prêt usuraire, notamment dans ses formes les plus récentes, c'est-à-dire l'escompte des remboursements d'impôt, des prestations de bien-être social, etc., par l'établissement d'une disposition sur le taux de crédit maximum prévoyant, pour les organismes chargés d'appliquer la loi, la définition d'une infraction facile à prouver.

Le quatrième objectif consiste, comme je l'ai déjà dit, en la rationalisation de la loi fédérale actuelle axée sur la création de normes uniformes à travers le Canada.

Le cinquième objectif est l'établissement d'un fichier central national qui sera composé des informations que la loi permettra au Directeur d'acquérir.

J'ai terminé mon exposé préliminaire général, mais je voudrais indiquer que le ministre a déclaré à la Chambre qu'il avait l'intention de faire preuve de souplesse à l'égard de ce projet de loi. Il a déclaré qu'il est tout à fait disposé à y



*[Text]*

we will receive, because our concern is that there be a workable act and he and we recognize that in the nature of things the committee process, both in this chamber and in the other, is the process by which the workability of such an act can be tested.

He has already indicated, as you know, in a letter tabled in the house committee two days ago, that he is prepared to consider changes in respect of the mortgage provisions, the unwarranted rate, the proposed use of the postmark as the indication of the date on which payment was made and the inclusion of closely-held corporations in the act. While he, at this point, and we are not in a position to indicate what these changes will be, he has felt that it is useful to signal that in these areas we have heard the comments that have been made and are sympathetic to many of them.

We are, then, available to endeavour to answer questions with respect to any factual aspects of this bill with which we can help you.

**The Chairman:** Mr. McCabe, we have had some hearings in connection with this bill, and I assume that you have kept up to date with all that has been said.

**Mr. McCabe:** We have been reading them faithfully.

**The Chairman:** You mention the maximum credit charge rate as being one of the list of items. What was it that you were aiming to establish?

**Mr. McCabe:** The proposed maximum credit charge rate is intended as a provision that will provide law enforcement agencies with an easily provable offence so that they may get a handle on loan-sharking activities, including activities such as the discounting of welfare cheques and tax refund cheques.

We have had extensive discussion with both the Royal Canadian Mounted Police and the Montreal police loan-sharking squads to sort out the sort of offence they would find useful in successfully prosecuting these people. Their unanimous view was that if we could establish a rate above which it would be illegal to charge they would have an offence that they could, they felt, more easily prove than any existing.

**The Chairman:** The bill does not provide a maximum rate.

**Mr. McCabe:** The bill provides that regulations may set a maximum rate.

**The Chairman:** I am saying that the bill does not.

**Mr. McCabe:** The bill does not; yes.

**The Chairman:** The only thing the bill provides is that there is what is termed an unwarranted rate; it does not mention the

*[Traduction]*

apporter des modifications selon les opinions qui seront exprimées dans les mémoires que nous recevrons, parce que notre première préoccupation est de concevoir une loi pratique, et nous reconnaissons tous les deux que, dans les circonstances actuelles, la méthode de l'étude en comité, qu'il s'agisse des comités de la Chambre ou de ceux du Sénat, est celle qui nous permet le mieux de nous assurer du caractère pratique de cette loi.

Vous devez savoir qu'il a déjà affirmé, dans une lettre déposée devant le Comité de la Chambre il y a deux jours, qu'il était prêt à considérer la possibilité de modifier les dispositions relatives aux hypothèques, aux taux excessifs, à la proposition concernant la validité du tampon postal comme indication de la date du paiement et à l'inclusion dans la loi des corporations fermées. Bien que les choses n'en soient pas encore là et que nous ne puissions encore indiquer avec exactitude en quoi consisteront ces changements, il a cru bon de signaler que nous avons entendu les commentaires sur ces différents points et que nous sommes favorables à nombre d'entre eux.

Nous sommes donc prêts à répondre à toute question portant sur les aspects factuels de ce projet de loi.

**Le président:** M. McCabe, nous avons entendu divers témoignages portant sur ce projet de loi et je présume que vous êtes au courant de tout ce qui s'est dit.

**M. McCabe:** Nous avons lu attentivement tous les comptes rendus des témoignages.

**Le président:** Vous avez dit que l'un des points portés sur votre liste concerne le taux maximum de crédit; quel taux cherchiez-vous à établir?

**M. McCabe:** Le taux de crédit maximum proposé est essentiellement une disposition prévoyant, pour les organismes chargés d'appliquer la loi, la définition d'une infraction facile à prouver de façon à pouvoir s'attaquer aux activités de prêt usuraire, notamment à la pratique de l'escompte des prestations de bien-être social et des remboursements d'impôt.

Nous avons eu de nombreuses discussions avec des membres de la Gendarmerie Royale du Canada et de la police de Montréal chargés des enquêtes relatives aux prêts usuraires afin de déterminer le genre de délit qui leur permettrait le mieux d'intenter des poursuites efficaces contre les gens qui se livrent à ces pratiques. Ils ont affirmé à l'unanimité que si nous pouvions déterminer un taux au-dessus duquel il serait illégal d'imputer des intérêts, nous aurions déterminé le genre de preuve le plus facile, selon eux, à découvrir.

**Le président:** Le projet de loi ne prévoit pas de taux maximum.

**M. McCabe:** Le projet de loi prévoit que les règlements peuvent établir un taux maximum.

**Le président:** Mais le bill ne prévoit pas de taux maximum.

**M. McCabe:** C'est exacte.

**Le président:** La seule chose prévue dans le projet de loi est ce qu'on appelle un taux excessif; il ne dit pas de quel ordre est

[Text]

rate, but there is such a thing as a rate which would be unwarranted under clause 8.

**Mr. McCabe:** There are two rates that are proposed in the bill. One of them is the unwarranted rate proposed in clause 8, which is meant to operate over most of the marketplace, in the sense that it is a remedy that will be available to borrowers to establish that, indeed, they had been charged a rate that exceeded the rate that they should be charged because of the risk characteristics they presented to the lender. However, clause 37(1)(a) does, indeed, provide for a so-called maximum rate. That terminology is not used, but it provides:

37. (1) Any person who

(a) stipulates for, demands, exacts or collects from a borrower a credit charge in respect of a lending transaction at a credit charge rate that exceeds the rate prescribed by the regulations for the purposes of this paragraph that was in effect on the day the transaction was entered into or was deemed by subsection 2(6) to have been last entered into, . . .

et cetera, is guilty of an offence.

**The Chairman:** The credit charge which is referred to in that clause is defined in the opening clause as follows:

"credit charge" in respect of a lending transaction means the aggregate of all charges . . . payable directly or indirectly by or on behalf of, a borrower who is a party to the lending transaction . . .

So that when the bill, under clause 8, provides the right for a borrower to apply to the court, the borrower's allegation is not that the interest rate exceeds what is warranted in the circumstances, but that the credit charge rate exceeds what is warranted. In other words, the bill proposes to establish, by regulation, a credit charge rate, not an interest rate. The interest rate is but one element in the whole charge. Therefore, the bill would establish some kind of a censorship, would it not, as to what is a reasonable charge for all of the different cost items that enter into the build-up of a credit rate charge?

**Mr. McCabe:** The advice of the constitutional experts within the Department of Justice was that in order to clearly establish the concept which we are endeavouring to establish through this bill, the use of the term "credit charge" should replace the use of the term "interest," which was . . .

**The Chairman:** Mr. McCabe, there is no question as to the authority of the federal government over interest.

**Mr. McCabe:** No, and it was felt by the constitutional experts within the Department of Justice that the use of the term "credit charge," and a definition of that term, allowed the federal authority to extend to the definition of "interest" any other charges which were not termed interest as such, but which any reasonable person would construe as interest, thereby eliminating the opportunity for an unscrupulous lender to charge a series of other charges. These other charges would be included under the term "credit charge" and, therefore, would come within the ambit of the proposed act. It was the view of

[Traduction]

ce taux, mais l'article 8 prévoit quelque chose qui pourrait définir ce qu'il représente.

**M. McCabe:** Le projet de loi propose deux taux. L'un deux est le taux excessif prévu à l'article 8, qui est conçu pour s'appliquer à presque tout le monde, en ce sens qu'il constitue un recours accessible aux emprunteurs qui veulent prouver qu'en fait, on leur a imputé un taux supérieur au taux normalement imputable, compte tenu du risque qu'ils représentent pour le prêteur. Toutefois, l'alinéa 37 (1) a) prévoit ce qu'on pourrait appeler un taux maximum. La terminologie que j'utilise ne figure pas dans le projet de loi, mais celui-ci énonce:

37. (1) Quiconque

a) dans le cadre d'un prêt, stipule ou exige des frais de crédit payables par l'emprunteur à un taux qui dépasse le taux prescrit par les règlements pour l'application du présent alinéa qui est en vigueur à la date de la conclusion ou à la dernière date présumée en vertu du paragraphe 2(6), reçoit ces frais de l'emprunteur ou oblige l'emprunteur à les payer,

etc, etc, est coupable d'une infraction.

**Le président:** Les frais de crédit dont on parle dans cet article sont définis comme suit dans l'article d'interprétation:

«frais de crédit» désigne, dans le cas d'un prêt, l'ensemble des frais et sommes que l'emprunteur est tenu de payer, directement ou indirectement, aux termes du contrat . . .

Ainsi, lorsque le projet de loi prévoit, à l'article 8, le droit pour l'emprunteur de s'adresser au tribunal, l'emprunteur ne doit pas invoquer le taux d'intérêt mais plutôt alléguer que, dans les circonstances, le taux des frais de crédit est supérieur au taux excessif. En d'autres termes, le projet de loi propose d'établir, par règlement, un taux de frais de crédit, non un taux d'intérêt. Le taux d'intérêt ne constitue qu'un élément du total des frais. Par conséquent, le projet de loi établirait un genre de censure relativement à ce qui constitue des frais raisonnables pour les différents articles de dépenses servant au calcul du taux des frais de crédit, n'est-ce pas?

**M. McCabe:** Les experts en questions constitutionnelles du ministère de la justice estiment que si nous tenons à établir clairement le concept que nous tentons de définir dans ce projet de loi, l'usage de l'expression «frais de crédit» devrait remplacer celui du terme «intérêt», qui était—

**Le président:** Monsieur McCabe, la compétence du gouvernement fédéral en matière d'intérêt ne saurait être mise en doute.

**M. McCabe:** Je l'admets et j'ajoute que les experts du ministère de la Justice croyaient que l'usage de l'expression «frais de crédit» ainsi que la définition qui en est donnée, permettraient au gouvernement fédéral d'englober dans la définition d'«intérêt» tous les autres frais qui ne sont pas considérés comme des intérêts, mais que toute personne raisonnable considérerait comme des intérêts, privant par le fait même les prêteurs sans scrupules de l'occasion d'imputer une série de frais divers à l'emprunteur. Ces autres frais seraient compris dans la définition des «frais de crédit» et, par conséquent,



[Text]

the constitutional experts that the use of the term "interest" might indeed lead to a far narrower definition.

**The Chairman:** You are endeavouring to gather a broader area of jurisdiction through the use of the term "credit charge" than you might enjoy had you simply used a fixed maximum interest rate.

**Mr. McCabe:** We are not trying to gather a broader area of interest. We are trying to provide a definition which will prevent unscrupulous lenders from charging other types of charges and fees which they did not term interest but which any reasonable person would conclude as being interest as an evasion of the proposed act by attempting to exclude them from what might be a narrow definition of interest.

**Senator Cook:** In other words, they might discount the loan?

**Mr McCabe:** That is right.

**Senator Molson:** The term "credit charge rate" is defined on page 3 of the bill as follows:

"credit charge rate" in respect of a lending transaction means, for any period, the rate determined in the manner prescribed by the regulations;—

We are right back to the regulations again.

**Mr. McCabe:** That is the credit charge rate. I was referring to the definition of "credit charge" on page 2.

**The Chairman:** As I understand your position, Mr. McCabe, it is that it is not sufficient that there be established by this bill a maximum interest rate. Is that right?

**Mr. McCabe:** Yes.

**The Chairman:** Is that a "yes" or "no" type of question?

**Mr. McCabe:** I do not think so. Our concern is that the use of the word "interest" allows for too many possibilities of other charges which could reasonably be construed as interest being charged by lenders, thereby evading the intent of the proposed act. The advice of the legal experts is that the term "credit charge" as defined in the bill, does provide an all inclusive definition.

**The Chairman:** The result is that you are looking at two classes of people that you think exist—first, the lender who is unscrupulous and, secondly, the borrower who is unsophisticated. How can a borrower be levied charges that he does not know about?

**Mr. McCabe:** First of all, I would not want to characterize all lenders as unscrupulous, and certainly that is not the intent. The borrower may be levied charges that he knows about. It may be, however, that the composite of the so-called interest rate and the various other charges are put before him in a

[Traduction]

seraient également visés par le projet de loi. Les experts en matière constitutionnelle étaient d'avis que l'utilisation du terme «Intérêt» risquerait d'imposer une définition vraiment beaucoup plus restreinte.

**Le président:** Vous vous efforcez d'accroître le champ d'application de la loi en ayant recours à l'expression «frais de crédit» plutôt qu'à la simple formule du taux d'intérêt maximum fixe.

**M. McCabe:** Nous n'essayons pas d'englober davantage d'intérêts. Nous essayons de rédiger une définition qui empêchera les prêteurs sans scrupule d'exiger le paiement d'autres sortes de frais ou de droits qu'ils n'appellent pas intérêt, mais que toute personne raisonnable classerait bel et bien dans cette catégorie; on constate d'emblée qu'il s'agit là d'une tentative visant à tourner les dispositions du projet de loi et à soustraire ces profits à une définition peut-être trop restrictive du mot «intérêt».

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, ils pourraient faire un escompte sur prêt?

**M. McCabe:** C'est exact.

**Le sénateur Molson:** L'expression «taux des frais de crédit» est définie comme suit à la page 5 du bill:

«taux des frais de crédit» désigne, dans le cas d'un prêt, le taux fixé, pour une période donnée, de la manière prévue par les règlements;

Donc, encore une fois, nous en revenons aux règlements.

**M. McCabe:** Il s'agit de la définition de «taux des frais de crédit.» Je faisais référence à la définition de «frais de crédit» à la page 2 du bill.

**Le président:** Si je comprends bien votre position, M. McCabe, il ne suffit pas que le bill fixe un taux d'intérêt maximum. Est-ce exact?

**M. McCabe:** Oui.

**Le président:** Est-ce vraiment une question à laquelle on peut répondre par «oui» ou par «non»?

**M. McCabe:** Je ne crois pas. Nous craignons en fait que l'utilisation du mot «intérêt» ne permette à des prêteurs d'exiger le remboursement de divers types de frais qui ne peuvent raisonnablement être jugés autrement que comme des intérêts, ce qui leur permettrait de tourner l'objet du projet de loi. Les experts juridiques estiment que l'expression «frais de crédit», telle qu'elle est définie dans le projet de loi, donne une définition qui recouvre toutes les possibilités.

**Le président:** Il en résulte que vous vous intéressez à deux catégories de personnes qui, selon vous, existent: premièrement, le prêteur sans scrupule et, deuxièmement, l'emprunteur non averti. Comment peut-on exiger d'un emprunteur le paiement de frais dont il ignore l'existence?

**M. McCabe:** Tout d'abord, je ne voudrais pas laisser entendre que tous les prêteurs sont sans scrupules; ce n'est certainement pas mon intention. Il se peut que l'emprunteur soit informé des frais qu'il aura à assumer; il se peut cependant aussi que le prétendu taux d'intérêt composé et les divers



**[Text]**

manner in which he is deceived as to the total burden that he might have to carry.

**The Chairman:** Is that the reason for dealing with this in the way of a credit charge rate?

**Mr. McCabe:** The purpose is to try to arrive at a definition which can be common across all lending transactions so that when a borrower sees a rate advertised by one institution, he knows that when he sees a similar figure from another institution it means the same thing, and he knows that, in effect, all charges are in; that he does not have to look to the fine print on the other side to determine whether there are any other charges.

**The Chairman:** But the net result of what you are trying to do is that, by regulation, you are going to establish a tariff for all of the different types of charges that could be levied. Is that not right?

**Mr. McCabe:** No, I do not think we will be charging a tariff. We are simply trying to ensure that included within the ambit of the proposed act are all of the charges that might reasonably be construed to be interest. Dr. Evans points out to me that the high courts have defined interest to be "compensation for the deprivation of the use of funds."

**The Chairman:** I do not think you intended the answer you made, Mr. McCabe. If I read clause 37, it says:

37. (1) Any person who

(a) stipulates for, demands, exacts or collects from a borrower a credit charge in respect of a lending transaction at a credit charge rate that exceeds the rate prescribed by the regulations for the purposes of this paragraph—

So, the bill does contemplate that the Governor in Council, by regulation, will determine a credit charge and a credit charge rate, and that will be in the regulations. That will be a specific amount.

**Mr. McCabe:** It will be a specific amount or a schedule of rates.

**The Chairman:** Well, if it is a schedule, the schedule would simply enumerate all of the different elements, would it not?

**Mr. McCabe:** It would not be our intention to speak to each of the individual parts of the definition. By providing for an all inclusive definition, the intention is to be in a position to provide either a single rate under which all of these charges, were they charged, would be subsumed, or a schedule of rates, which would have the same effect.

**Senator Beaubien:** Mr. McCabe, at the moment that is your intention. That could be changed by regulation tomorrow.

**Mr. McCabe:** Yes.

**The Chairman:** We discussed the other day how we could control it. We could provide for a coming into force date and we could stipulate that the regulations would have to be

**[Traduction]**

autres frais lui soient présentés de façon à l'induire en erreur quant au fardeau total qu'il devra assumer.

**Le président:** Est-ce pour cette raison que vous vous êtes attaqué au problème en ayant recours aux taux des frais de crédit?

**M. McCabe:** Nous essayons de mettre au point une définition qui pourrait s'appliquer à toutes les transactions de prêts, de sorte que lorsqu'un emprunteur verra le taux annoncé par une institution, il saura que c'est le même que celui d'une autre et que tous les frais sont bel et bien inclus; Il n'aura pas besoin de lire les paragraphes imprimés en petits caractères au verso pour être certain qu'il n'y a pas de frais supplémentaires.

**Le président:** Donc, le résultat net de vos démarches sera d'avoir établi, par voie de règlements, un tarif uniforme pour les divers types de frais qui peuvent être imposés. Est-ce exact?

**M. McCabe:** Non, je ne crois pas que nous allons imposer un tarif. Nous essayons simplement de nous assurer que tous les frais qui pourraient être raisonnablement considérés comme des intérêts seront visés par les dispositions du projet de loi. M. Evans me rappelle que les tribunaux supérieurs ont décrété que les intérêts constituaient un dédommagement de la privation du droit d'utiliser des fonds.

**Le président:** Monsieur McCabe, je ne crois pas que vous ayez eu l'intention de nous fournir cette réponse. En effet, l'article 37 stipule:

37. (1) Quiconque

a) dans le cadre d'un prêt, stipule ou exige des frais de crédit payables par l'emprunteur à un taux qui dépasse le taux prescrit par les règlements pour l'application du présent alinéa . . .

Donc, le bill prévoit que le gouverneur en conseil, fixera par règlements, les frais de crédit ainsi qu'un taux s'y rapportant. Un montant précis sera fixé.

**M. McCabe:** Il s'agira d'un montant précis ou d'un barème de taux.

**Le président:** S'il s'agit d'un barème, alors ce dernier ne fera qu'énumérer les divers éléments, n'est-ce pas?

**M. McCabe:** Nous n'avons pas l'intention d'aborder chacun des éléments de la définition. En donnant une définition très générale, nous souhaitons nous assurer qu'il sera possible de fixer un taux maximum auquel tous ces frais seront soumis, s'ils sont imposés, ou alors un barème de taux, ce qui donnerait exactement le même résultat.

**Le sénateur Beaubien:** M. McCabe, vous nous dites que c'est votre intention actuellement, mais demain un règlement pourrait tout modifier.

**M. McCabe:** En effet.

**Le président:** Nous avons discuté l'autre jour de la façon dont on pouvait contrôler la situation. Nous pourrions fixer une date d'entrée en vigueur et exiger que les règlements soient

[Text]

produced within a certain period of time before the date on which the bill would come into force. In other words, if the regulations are going to be that important, and it would appear that they are, if they are going to fix credit rates and have a schedule of rates, then Parliament should have the opportunity to examine those.

**Mr. McCabe:** If I may, Mr. Chairman, on the question of regulations, I think it is recognized that this bill does in fact provide for a great many sets of regulations, and the minister has recognized that in the committee of the other place, and has already provided a set of background notes as to his general intention in respect of the various sets of regulations. He has also indicated that he may be willing to bring some sets of regulations forward for the committee's consideration, in particular those in respect of clause 37 and the maximum rate suggested there. He has suggested, I believe, that Parliament would want to know his intention in that regard before it could proceed with the bill.

**Senator Beaubien:** Mr. McCabe, under clause 37, as I understand it, you could set regulations saying that the banks will not charge more than 4 per cent. Is that right?

**Mr. McCabe:** Yes.

**Senator Beaubien:** I am not saying that you have the intention of doing so, but you could do it. Then you could change your mind the next day and make it 3 per cent, and then, if you wanted to, you could put it back to 5 or 6 per cent.

**Mr. McCabe:** Of course, senator, that is the problem with any legislation in which any regulation is provided for. The Governor in Council may change them every week. The concern here was whether we ought to establish in the bill a rate which might have to be changed if market conditions changed and might require a long legislative process to change.

**Senator Cook:** But following Senator Beaubien's comments, what worries most of us is that the bill now will give so much leeway. Is it not possible to put some sort of formula in the bill which would dictate the rate. As I see it there are two points. One is that you are concerned, and properly concerned, that the borrower should not have to pay an excessive rate on the net amount which he receives. The second point that concerns you is that you do not want to see too many charges loaded on. In other words, to break it down, if I borrow \$100 and the rate is 6 per cent, that is reasonable, but if I only receive \$50, then I am paying a rate of 12 per cent. Now, as I say, there are two points: the first is that the rate should be reasonable; and the second is that the charges loaded on should not be excessive. So what worries the committee, or at least worries me, is that there should be some sort of formula which could be put in the bill—for example, a simple one would be that the rate should not exceed so many point over what they call the prime rate and then some other formula to state that charges should not exceed a certain percentage.

**Mr. McCabe:** The question of whether such a formula should go into the bill is certainly a question of policy which

[Traduction]

publiés avant l'expiration d'un certain délai, et avant la date d'entrée en vigueur du bill. Autrement dit, si les règlements revêtent une telle importance, et il semble que ce soit le cas, . . . enfin, si ce sont les règlements qui fixent les taux de crédit et imposent un barème des taux, le Parlement doit avoir le loisir de les examiner.

**M. McCabe:** Si vous me permettez, monsieur le président, en ce qui concerne les règlements, je crois qu'il est bien connu que le projet de loi prévoit l'imposition de très nombreuses mesures de réglementation; d'ailleurs, le Ministre l'a reconnu lorsqu'il a comparu devant le comité de la Chambre et il a déjà fourni un ensemble de votes documentaires quant à ses intentions générales à propos de ces divers règlements. Il a également indiqué qu'il était probablement prêt à soumettre au Comité certaines mesures de réglementation et plus particulièrement celles qui découlent de l'article 37 et portent sur le taux maximum qui y est proposé. Il avait, je crois, suggéré que le Parlement désirerait connaître ses intentions à ce sujet avant de pouvoir donner suite au projet de loi.

**Le sénateur Beaubien:** M. McCabe, en vertu de l'article 37, si je comprends bien, vous pourriez établir un règlement interdisant aux banques de prélever plus de 4%. Est-ce exact ou non?

**M. McCabe:** Oui.

**Le sénateur Beaubien:** Je ne dis pas que telle est votre intention, mais que vous pourriez le faire. Puis, le lendemain, vous pourriez changer d'idée et le fixer à 3% pour le faire remonter ensuite à 5% ou 6%.

**M. McCabe:** Bien sûr, sénateur, c'est le risque que court toute loi pourvue d'un règlement. Chaque semaine, le gouverneur en conseil peut les modifier. Ce qui nous intéressait ici, c'était de savoir si nous devons insérer dans le projet de loi un taux qui aurait peut-être à fluctuer en fonction du marché et dont la modification exigerait le recours à un long processus législatif.

**Le sénateur Cook:** Mais pour donner suite aux remarques du sénateur Beaubien, la plupart d'entre nous sont inquiets de ce qu'une telle latitude sera justement accordée dans le projet de loi. N'y aurait-il donc pas moyen d'y inclure une formule qui fixerait d'autorité le taux? Je vois deux problèmes à ce sujet: d'abord vous voulez éviter, et à juste titre, que l'emprunteur ait à payer un taux excessif sur le montant net qu'il reçoit. Ensuite, vous ne voudriez pas que l'on ajoute des frais trop élevés. Autrement dit, et plus simplement, si j'emprunte \$100 à un taux de 6%, c'est raisonnable, mais si je ne reçois que \$50, alors le taux est de 12%. Comme je viens de le dire, deux problèmes se présentent: d'abord le taux devrait être raisonnable, ensuite les frais qui s'y ajoutent ne devraient pas être excessifs. Le comité souhaiterait donc, en tous cas pour ma part je le souhaite, voir insérer dans le projet de loi une formule quelconque, par exemple, une simple disposition limitant à un nombre déterminé de points la croissance du taux au-delà du taux dit préférentiel, disposition assortie d'une autre formule fixant le pourcentage de frais à ne pas dépasser.

**M. McCabe:** Savoir s'il faudrait ou non incorporer une telle formule dans le projet de loi est un problème de politique, dont



[Text]

the minister might speak to, but the question of whether it could go in is one that we could speak to and certainly there is no reason why it could not be in the bill. There is no reason why in committee proceedings such a procedure could not be proposed.

**Senator McIlraith:** Mr. McCabe, bearing in mind the penalty created by clause 37 and the definition of "credit charge" and "credit charge rate" as defined in the bill, I would like to ask for clarification and get a little more of the thinking of the administration on the point of these services, other than interest as such. I am speaking of the other services that are embraced in the wide definition of "credit charge." I want to do it by way of taking an example for you and seeing how you would handle it, or how you would envisage the regulations dealing with it, because I assume you will have a part in drafting the regulations.

Taking the Province of Ontario, the Committee of Adjustment deals with land transactions where a house is sold with less land than was in the parcel of land when the house was built and no longer can the old registry office descriptions be used. There has to be a plan registered after the Committee of Adjustment grants permission for the severance of the land. Now, as I read your definition of "service" here, that would be a normal service, and is in fact a normal service that a mortgagee requires on many of these orthodox house lending mortgages that are now granted, and it becomes part of a credit charge in your definition. How do you approach the problem of satisfying the courts that you have jurisdiction over the inevitable surveyor's fees that are paid when such a plan is drawn, and the legal fees that are paid on the application to the Committee of Adjustment? How do you approach the problem of jurisdiction on that?

**Mr. McCabe:** Perhaps Dr. Evans could answer that.

**Dr. J. L. Evans, Director, Consumer Research Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs:** I do not think it is a matter of jurisdiction. I think it is a matter of interest, and what we are essentially saying is that any charge that would be made against a borrower that would not have been incurred by that individual had he consummated the transaction for cash could conceivably be a credit charge. Now there are certain charges that would be levied such as you have described that in all reality would not be considered credit charges because they are charges that would be incurred by a prudent man had he consummated the transaction for cash. For example, in real estate transactions the individual would, in all likelihood, have a survey done and he would have an appraisal done and these charges would be incurred whether he paid cash or whether he undertook a credit arrangement. So charges of that kind would not be conceivably called credit charges.

Now there is a section in the definition of "credit charge" which allows exclusion of charges specifically, and the philosophy behind that is to make the definition or section broad enough to do the job that you want to do, and that is to ensure that all components of interest would be included in credit charges, but have the power at the same time to say

[Traduction]

le ministre pourrait s'occuper, mais nous pouvons, nous, voir si cet ajout est possible, et je ne vois aucune raison qui nous empêcherait de le faire. Oui, il n'y a vraiment aucune raison interdisant de proposer une telle procédure dans les délibérations du Comité.

**Le sénateur McIlraith:** Vu la pénalité imposée par l'article 37, ainsi que la définition des frais de «crédit» et du «taux des frais de crédit» telle qu'elle apparaît dans le projet de loi, j'aimerais obtenir des éclaircissements pour connaître un peu mieux les idées de l'administration au sujet de ces services, mis à part le problème de l'intérêt comme tel. Je fais allusion aux autres services qu'implique une large définition de «frais de crédit». Je le ferai en vous proposant un exemple pour voir ce que vous en ferez ou quelle interprétation vous donneriez au règlement qui en traite, puisque, je le suppose, vous aurez votre mot à dire dans sa rédaction.

En Ontario, le Comité des rectifications au cadastre s'occupe des transactions immobilières dans le cas où une maison est vendue avec moins de terrain qu'elle n'en avait lors de la construction et que les vieilles descriptions du cadastre sont inutilisables. Il faut alors qu'un plan soit enregistré, une fois que le Comité des rectifications permet le morcellement du terrain. Si je prends maintenant votre définition de «service» il s'agirait là d'un service normal, et il s'agit en fait d'un service normal que le créancier hypothécaire exige pour beaucoup de ses prêts réguliers accordés aujourd'hui, et, selon votre définition cela est assimilé à des frais de crédit. Comment arriverez-vous à convaincre les tribunaux que vous avez compétence pour fixer les honoraires inévitables de l'arpenteur payés pour lever le plan, et des vocations perçues pour la demande faite au Comité des rectifications? Comment abordez-vous le problème des compétences à ce sujet?

**M. McCabe:** M. Evans pourrait peut-être vous répondre.

**M. J. L. Evans, Directeur, Direction de la Recherche en Consommation, Ministère de la Consommation et des Corporations:** Il ne s'agit pas, je crois, d'une question de compétences, mais plutôt d'intérêt et nous disons simplement que tous les frais imposés à un emprunteur et qu'il n'aurait pas en à payer s'il avait payé comptant, pourraient être considérés comme des frais de crédit. Il y a, bien sûr, certains frais, comme ceux que vous avez décrits, qui seraient perçus mais qui, en fait, ne seraient pas considérés comme des frais de crédit, dans le cas de quelqu'un d'avisé qui paie comptant. Dans les transactions immobilières par exemple, très vraisemblablement, ferait arpenter le terrain et faire une expertise, et il aurait à payer ces frais, soit au comptant soit au moyen de crédit. Ainsi, les frais de ce genre, nous ne les appellerions probablement pas des frais de crédit.

Mais une partie de la définition des «frais de crédit» permet d'exclure des frais particuliers, exclusion justifiée par le désir de vouloir rendre la définition, ou cette partie de la définition, assez large pour qu'elle ait l'effet voulu, à savoir s'assurer que tous les intérêts soient inclus dans les frais de crédit, tout en étant assez élastique pour affirmer en même temps clairement



[Text]

clearly that these types of charges are not credit charges and are specifically excluded from the definition.

**Senator McIlraith:** It is clear that I have not expressed myself accurately or made my point clear to you. You spoke about a cash transaction. But the very point I made is that where this is required to be done and where there is no possibility of a cash transaction, it is being done because the home owner is borrowing on a mortgage transaction and so it is credit, and the requirement is the same. But it is a requirement, by provincial law, where they have clear jurisdiction that the document cannot be registered without going through this procedure I have described which is a rather expensive one. How are you going to deal with it?

**Dr. Evans:** Well, if that is a requirement by law, then it would in all likelihood fall into the definition of "official fees" and official fees are specifically excluded from the definition of "credit charge", that is in paragraph (j).

**Mr. McCabe:** It is that part dealing with penalties and official fees and taxes imposed by law on the borrower in respect of any transaction.

**Senator McIlraith:** But they are not imposed by law. They are imposed by contract.

**Dr. Evans:** My understanding of your question was that they were imposed by law.

**Senator McIlraith:** They are imposed on the mortgagor by contract. They are not imposed on him by law.

**The Chairman:** There is a portion that Mr. McCabe has referred to on page 3 where it says that the credit charge rate:

... does not include ... any other charges or fees prescribed by the regulations for the purposes of this definition.

So it is in the hands of those who draft the regulations to determine the nature of the charges that will not be included and the ones that will be.

**Dr. Evans:** That is correct.

**The Chairman:** In relation to legal fees, engineering service charges and things of that kind, on the subject Senator McIlraith was talking about, why should there be in the hands of the department a supervising power to tax those bills? That is the effect of it.

**Dr. Evans:** I am not sure I understand the question completely. I do not see how it is a tax, because we are not saying anything about whether or not a lender may make such a charge.

**The Chairman:** I am not discussing it from the point of view of the lender. If the lender, engages these services and if the borrower pays for them and they are taxes in the ordinary way—there are tariffs governing these things—the money is owed. What I am saying is that if you are going to take that sum of money and say by regulations that there is a certain amount—in other words, you are going to assess the amount of that—

**Dr. Evans:** No, no, not at all, sir.

[Traduction]

que ce type de frais n'est pas des frais de crédit et comme tel est exclu de la définition.

**Le sénateur McIlraith:** Je vois que je ne me suis pas exprimé assez clairement et que je n'ai pas réussi à me faire comprendre. Vous avez parlé d'une transaction en argent comptant. Mais je voulais dire justement que lorsqu'elle est exigée et que ce n'est pas possible, le propriétaire de la maison a recours à un emprunt hypothécaire, c'est-à-dire obtient du crédit et l'exigence est la même. Toutefois la loi provinciale exige, lorsque les compétences sont bien définies, que le document ne peut être enregistré en suivant la procédure que j'ai décrite et qui est assez onéreuse. Comment allez-vous vous y prendre alors?

**M. Evans:** Eh bien, s'il s'agit là d'une exigence de la loi, il est très probable que la transaction entrera dans la définition des «honoraires des officiers publics» et ces derniers sont exclus de façon précise de la définition des «frais de crédit» mentionnée à l'alinéa (j).

**M. McCabe:** Il s'agit de la partie qui traite des pénalités, des honoraires des officiers publics et des taxes qui sont imposés par la loi à l'emprunteur pour n'importe quelle transaction.

**Le sénateur McIlraith:** Mais il ne sont pas imposés par la loi. Ils sont imposés par contrat.

**M. Evans:** De la façon dont j'ai compris votre question, ils étaient imposés par la loi.

**Le sénateur McIlraith:** Ils sont imposés au débiteur hypothécaire par contrat. Ils ne lui sont pas imposés par la loi.

**Le président:** Il y a une partie à laquelle M. McCabe a fait allusion à la page 3 où il est dit que le taux de frais de crédit:

... à l'exclusion ... des frais et honoraires prescrits par les règlements d'application de la définition.

C'est donc à ceux qui rédigent les règlements qu'il incombe de déterminer la nature des frais qui ne seront pas inclus et ceux qui le seront.

**Le docteur Evans:** C'est exact.

**Le président:** En ce qui concerne les vacations, les frais relatifs aux services techniques et les choses de ce genre, dont parlait le sénateur McIlraith, pourquoi incomberait-il au ministère de superviser le droit de taxer ces projets de loi? C'est ce qui en résulte.

**Le docteur Evans:** Je ne suis pas certain de comprendre parfaitement la question. Je ne vois pas comment il s'agit d'une taxe parce que nous ne disons pas si un prêteur peut ou non imposer de tels frais.

**Le président:** Je ne discute pas du point de vue du prêteur. Si le prêteur retient ces services, si l'emprunteur paye, et s'ils sont taxés de la façon ordinaire—il existe des tarifs qui régissent cela—l'argent est dû. Ce que je dis, c'est que si vous prenez cette somme d'argent et dites par règlement qu'il y a un certain montant ... en d'autres termes, vous allez évaluer le montant de cette—

**Le docteur Evans:** Non, monsieur, pas du tout.

[Text]

**The Chairman:** Well, that is where we differ. My interpretation is that you do have that authority.

**Dr. Evans:** No, there is no intention to establish what the maximum credit charge can be.

**The Chairman:** I am not talking about the intention.

**Dr. Evans:** There is no power.

**The Chairman:** I am saying that is what the bill does.

**Dr. Evans:** There is no power to establish a maximum credit charge. There is a power to establish a maximum credit charge rate, and all we are saying is that the lender may make any charges he wishes, in any amount he wishes, so long as the aggregate of all those charges when converted into a rate does not exceed the maximum rate prescribed by law.

**The Chairman:** So the influencing factor on the determination of the rate is the sum total of all the individual charges.

**Dr. Evans:** That is correct.

**The Chairman:** In effect, if you establish a rate on that basis you are regulating the amount of the allowable charges.

**Dr. Evans:** I might point out that at this time the Small Loans Act has a definition of "credit charge" that is very close to the definition we have proposed to use in this bill, and it does exactly that.

**The Chairman:** I do not think we are concerned about what some other statute may say. Maybe it is wrong, maybe it is right. We are looking at it from the point of view of this bill.

**Senator Cook:** In all fairness, there is no suggestion that if these rates are reasonable they would not be allowed. There is nothing in the bill to say that these charges would be disallowed if they are reasonable.

**Senator McIlraith:** The point I am getting at is a little different than that. You are taking basket authority here to make regulations, which presumably will have to be, when you add them all up, on a maximum rate of some kind or another. What I was seeking to point out was the impossibility of that. Let me take an actual example. If you take certain cottage properties, which it is notorious were built on land described by meets and bounds, so many acres of land, and there is now an attempt to get a small mortgage on that property the lender requires the proper description, because it is a mortgage. Indeed, he cannot do otherwise, because it cannot be registered under Ontario law otherwise. It can cost as much as one-third of the value of what you are dealing with to meet that requirement. That is before you get any orthodox interest charge or any legal fees, if you are getting a mortgage or anything of that nature. Since you include mortgages with loan-sharking and everything else in one basket, it will not be allowed under regulations. There is no way you are going to allow 40 per cent.

**Dr. Evans:** That particular charge would not be.

**Senator McIlraith:** How, as an administrative person responsible, do you propose to handle that type of problem? It

[Traduction]

**Le président:** Eh bien, c'est ici que nos opinions diffèrent. D'après moi, c'est vous qui avez ce pouvoir.

**Le docteur Evans:** Non, on n'a pas l'intention de déterminer quel doit être le maximum des frais de crédit.

**Le président:** Je ne dis pas qu'on ait cette intention.

**Le docteur Evans:** Il n'est pas question de pouvoir.

**Le président:** Je dis que c'est ce que fait le bill.

**Le docteur Evans:** Le pouvoir de fixer un maximum aux frais de crédit n'est pas prévu. Le pouvoir prévu est d'établir un taux de frais de crédit maximum, et ce que nous sommes en train de dire, c'est que le prêteur peut apporter des modifications s'il le désire, pour n'importe quel montant, dans la mesure où le total de ces frais, lorsqu'on en calcule le pourcentage, ne dépasse pas le taux maximum prescrit par la loi.

**Le président:** Le facteur qui exerce une influence sur la détermination de ce taux est donc le total de tous les frais.

**Le docteur Evans:** C'est exact.

**Le président:** En effet, si vous établissez un taux sur cette base, vous réglementez le montant des charges admissibles.

**Le docteur Evans:** Je signalerai ici que la Loi sur les petits prêts donne une définition des «frais de crédit» qui est très proche de celle que nous avons envisagé d'utiliser dans le présent bill, et c'est exactement ce à quoi elle vise.

**Le président:** Je ne pense pas que nous ayons à nous occuper de ce que peut dire une autre loi. Peut-être est-ce faux, peut-être est-ce juste. Nous examinons la question du point de vue du présent bill.

**Le sénateur Cook:** En toute équité, rien ne semble suggérer que si ces taux sont raisonnables ils ne doivent pas être autorisés. Dans le bill, il n'y a rien qui dise qu'on doive interdire ces frais s'ils sont raisonnables.

**Le sénateur McIlraith:** La question que je soulève est un peu différente. Vous vous autorisez de dispositions fourre-tout pour faire des règlements, qui très probablement devront, lorsque vous ferez le total, aboutir à un taux maximum d'une sorte ou d'une autre. Ce que je cherchais à montrer, c'est que c'est impossible. Permettez-moi de prendre un exemple réel. Prenons par exemple des chalets qui, c'est notoire, ont été construits sur des lots arpentés, de tant d'acres, et on essaie d'obtenir une petite hypothèque sur ce bien. Le prêteur exige une description exacte parce qu'il s'agit d'une hypothèque. En fait, il ne peut pas faire autrement car, dans le cas contraire, il ne peut pas la faire enregistrer en vertu de la loi de l'Ontario. Pour satisfaire à cette exigence, il peut en coûter jusqu'à 1/3 de la valeur de la transaction. Cela avant de connaître les frais d'intérêt normaux ou les vacations, si vous voulez obtenir une hypothèque ou quelque chose de ce genre. Si vous mettez les hypothèques avec les prêts usuraires et tout le reste dans le même panier, la transaction ne sera pas autorisée aux termes des règlements. Il n'y a pas moyen d'autoriser 40%.

**Le docteur Evans:** Ces frais-là n'y seraient pas.

**Le sénateur McIlraith:** Comment, en bon administrateur, envisagez-vous de régler ce genre de problème? A l'heure



[Text]

is very common now in the mortgage field; it is an everyday occurrence.

**Dr. Evans:** I thought I explained that that particular charge would not be considered to be a credit charge. If the individual trying to get the mortgage were to sell the property to another individual for cash, he would have to supply that other individual with a proper survey of the property before he could possibly enter into the transaction; there would have to be a survey or appraisal of the property to prove the property is in fact where he says it is.

**Senator McIlraith:** That is not my point. I am not dealing with surveyors. It is quite clear that I am not getting my point across to you. It is the requirement of other legislative bodies having the jurisdiction over the subject matter; they require severance under the Committee of Adjustments, and the registration of a special type of plan. That is where it is embodied. It is not the regular survey.

**Dr. Evans:** In other words, it is required by a provincial statute.

**Senator McIlraith:** Yes, before you deal with the property, but under this definition it becomes a credit charge.

**Dr. Evans:** No, sir, it does not. It becomes an official fee, by your definition, because it is required by law, by a provincial statute, that this be done. Therefore, it is an official fee and it is not included as a credit charge.

**Senator McIlraith:** I just don't see that.

**Mr. McCabe:** Paragraph (j) on page 3.

**Senator McIlraith:** I looked at paragraph (j); that paragraph does not exempt it.

**Dr. Evans:** That is an official fee. Yes, it does.

**Senator McIlraith:** No, I am sorry, it does not.

**Mr. McCabe:** I think it is clear, now I think I understand the proposition being made, that it would not be the intention that that sort of charge be included in this. If this language does not cover it, we should ensure that it does. We think it does.

**Senator McIlraith:** Or by regulation.

**Mr. McCabe:** That kind of fee that would attend that kind of requirement should certainly find its way into the language of the bill. I think Dr. Evans feels that this does cover it. If it does not, we should see that it does.

**Senator McIlraith:** That is my point exactly.

**Mr. McCabe:** And we will.

**Senator McIlraith:** Thank you.

**Senator Laird:** In any event, gentlemen, taking it at its best, I suggested to another witness here not too long ago that this credit charge, as defined, and with the general language used—and I recall to you that these words appear “aggregate

[Traduction]

actuelle, cela se produit fréquemment dans le domaine des hypothèques. Cela se produit quotidiennement.

**Le docteur Evans:** Je crois avoir expliqué que ces frais-là ne seraient pas considérés comme des frais de crédit. Si un particulier qui essaie d'obtenir une hypothèque doit vendre le bien à un autre particulier pour une somme au comptant, il doit lui fournir un levé de terrain avant de pouvoir opérer la transaction. Il faut qu'il y ait un levé de terrain ou une évaluation du bien afin de prouver qu'ils correspondent bien à ce qui a été déclaré.

**Le sénateur McIlraith:** Là n'est pas la question, je ne m'occupe pas des arpenteurs. Il est évident que je ne vais pas vous imposer mon point de vue. Cela incombe aux autres corps législatifs qui sont compétents en la matière. Ils exigent que le terrain soit délimité pour satisfaire aux exigences du Comité de rectification du cadastre ainsi qu'à l'enregistrement d'un type spécial de plan. C'est là qu'ils le font. Il ne s'agit pas du levé de plan officiel.

**Le docteur Evans:** En d'autres termes, il est exigé par les lois provinciales.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, avant toute transaction mais, en vertu de cette définition, cela devient des frais de crédit.

**Le docteur Evans:** Non, il n'en est rien. C'est un honoraire des officiers publics d'après votre définition; parce que c'est une loi provinciale qui l'exige. Il s'agit donc d'honoraires des officiers publics et ce n'est pas inclus dans les frais de crédit.

**Le sénateur McIlraith:** Je ne vois pas la question sous cet aspect.

**M. McCabe:** Paragraphe (j) de la page 3.

**Le sénateur McIlraith:** J'ai lu l'alinéa (j); il n'exempte pas du paiement de ces frais.

**M. Evans:** Il s'agit des honoraires des officiers publics. Oui, il prévoit l'exemption.

**Le sénateur McIlraith:** Non, je m'excuse, il n'en prévoit pas.

**M. McCabe:** Je pense que c'est clair. Je pense que j'en comprends le sens, c'est-à-dire que l'on ne voudrait pas que ce genre de frais soient inclus dans cet article. Si cette disposition n'est pas visée dans le présent libellé, nous devons nous assurer qu'elle le soit. Nous pensons qu'elle l'est.

**Le sénateur McIlraith:** Ou en vertu d'un règlement.

**M. McCabe:** Ce genre d'honoraires qui correspond à ce genre de condition devrait certainement figurer dans le libellé du projet de loi. Je crois que M. Evans pense que le présent libellé ne s'y applique pas. Si c'est le cas, nous devons veiller à ce qu'il s'y applique.

**Le sénateur McIlraith:** C'est exactement ce que je veux dire.

**M. McCabe:** Et nous le ferons.

**Le sénateur McIlraith:** Merci.

**Le sénateur Laird:** De toute façon, messieurs, si l'on s'en tient à son meilleur aspect, j'ai fait observer à un autre témoin ici, il n'y a pas très longtemps, que ces frais de crédit, tels qu'ils sont définis, et avec les termes généraux employés, et je



[Text]

of all charges", and then follows a lot of other language—would create a mathematical nightmare, and I must say I thought the witness agreed. Now what do you say about it? I think you were the one who answered that, Dr. Evans?

**Dr. Evans:** Yes. No, it would not create a mathematical nightmare. The reason for that is because any series of charges can be converted into a rate, and it is a relatively simple and straightforward procedure. I might add another thing. In most consumer loans there are no additional charges other than a rate. If you go to a bank and ask for a loan they will stipulate that the current rate on consumer loans is 13.5 per cent, and that is all; there are no additional charges, so there is no problem. You get into a problem of the kind described where you have, for example, a mortgage loan, and many of the charges that arise under a mortgage loan would not be considered credit charges under this definition. If they are now, they should not be and would be excluded by regulation.

**Senator Laird:** As Mr. McCabe says, the desirable thing is to get it in the form of legislation. To be honest with you, this committee takes a dim view of legislating by regulation. Yesterday we sent one bill back to another minister for that very reason. Suppose, for example—and I have had this happen in my own law practice—a mortgage is given back for \$15,000 whereas only \$12,000 is advanced. Is there any exclusion of that kind of a bonus, if you want to call it that?

**Dr. Evans:** No, sir, there is not, and there is no intention to exclude that.

**Senator Laird:** In other words, that is considered a credit charge?

**Dr. Evans:** Yes, sir.

**Senator Laird:** And would be included in calculation of the rate.

**Dr. Evans:** That is exactly right.

**Senator Laird:** That is just one example, plus others that you can conjure up, which still makes me think this is a mathematical nightmare. You can probably figure it out, but how many people in Canada can?

**Dr. Evans:** The problem we are trying to attack here, to use your own example, is that there are a great many individuals, especially in the second mortgage field, who have been confronted by a lender saying, "I am charging you 8 per cent for a second mortgage. You will sign the mortgage for the amount of \$10,000. I will only give you \$8,000 and keep the other \$2,000 and charge you 8 per cent on the \$10,000." By any reasonable definition of a credit charge, that \$2,000 is compensation to the lender for the deprivation of the use of his funds.

[Traduction]

vous rappelle qu'on emploie les termes «l'ensemble des frais» suivis de nombreux autres termes, créeront un cauchemar pour ce qui est des calculs qu'on devra effectuer, et je dois dire que je crois que le témoin était d'accord. Or, qu'avez-vous à dire à ce sujet? Je crois que c'est vous qui aviez répondu à cette question, M. Evans?

**M. Evans:** Oui. Non, ils ne créeront pas un cauchemar en fait de calculs, pour la simple raison que n'importe quelle série de frais peut être convertie en un seul taux et il s'agit d'une opération relativement simple et nette. Je pourrais faire une remarque supplémentaire. La plupart des prêts aux consommateurs ne comportent pas de frais supplémentaires, sauf un taux. Si vous vous adressez à une banque pour obtenir un prêt, on vous précisera que le taux en vigueur sur les prêts au consommateur est de 13.5%, et c'est tout; il n'y a pas de frais supplémentaires. Donc, il n'y a pas de difficultés. Vous vous heurtez à un problème du genre qui a été mentionné, par exemple, dans le cas d'un prêt hypothécaire; et un grand nombre des frais qui découlent d'un prêt hypothécaire ne seraient pas considérés comme des frais de crédit dans le cadre de la présente définition. Si on les considère comme tels actuellement, on ne le devrait pas, et ils seraient exclus en vertu d'un règlement.

**Le sénateur Laird:** Comme l'a dit M. McCabe, la chose à faire c'est de le stipuler dans une mesure législative. Je vous avoue franchement que notre Comité désapprouve le fait de légiférer en vertu d'un règlement. Hier, nous avons renvoyé un projet de loi à notre ministre pour cette même raison. Supposez par exemple (et cela s'est produit dans ma propre étude d'avocat) qu'une hypothèque est à nouveau accordée pour \$15,000, tandis que \$12,000 seulement ont été avancés. Ce genre de prime est-il exclu, si vous voulez l'appeler ainsi?

**M. Evans:** Non, monsieur, et on n'a pas l'intention de l'exclure.

**Le sénateur Laird:** Autrement dit, on considère que ce sont des frais?

**M. Evans:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Laird:** Et cela serait inclu dans le calcul du taux.

**M. Evans:** Exactement.

**Le sénateur Laird:** Ce n'est qu'un exemple, et il y en a d'autres encore que vous pouvez évoquer, ce qui me fait toujours penser qu'il s'agit d'un cauchemar en matière de calcul. Vous pouvez probablement faire ces calculs, mais combien de Canadiens le peuvent?

**M. Evans:** Le problème auquel nous essayons de nous attaquer ici, pour employer votre propre exemple, est qu'il y a un grand nombre de particuliers, particulièrement dans le cas d'une seconde hypothèque auquel un prêteur a déclaré: «je vous impose 8 p. 100 pour une deuxième hypothèque. Vous signerez l'hypothèque pour un montant de \$10,000. Je vous donnerai seulement \$8,000 et je garderai les \$2,000 de différence et vous imposerai 8 p. 100 sur les \$10,000.» En vertu de toute définition raisonnable de frais de crédit, les \$2,000

[Text]

**Senator Laird:** I agree.

**Dr. Evans:** The High Court has defined that to be interest, and therefore we feel that amount of interest should be rolled into a rate so that the borrower knows exactly what he is paying and can compare it with other comparable loans. If it turns out to be 40 per cent per annum, the borrower has a right to know that so that he can say, "It is 40 per cent from you; it is 18 per cent from this other lender. The other lender gives me a better deal so I will go to him." If the other lender says it is 18 per cent and the lender we are talking about says it is 8 per cent plus the "2,000, I think you can see that there is a great room for confusion on the part of the borrower, and it is exactly this kind of confusion that we are trying to eliminate.

**Senator Laird:** Right. What we are apprehensive about is that in the process, the express intention of the bill being to protect people against loan sharks, you are taking in all legitimate lenders too and creating grave difficulties for them by such a thing as the definition of "credit charge."

**Mr. McCabe:** I think the concern about loan sharks is one part of the bill's objective. The other part is the one Dr. Evans referred to, which is to provide a situation in which, in the normal course of dealing with the regular lending institutions, a borrower may compare across institutions and may know that the number up on the counter, in the window or in the ad means the same thing, no matter what institution it is. So the bill is not aimed only at loan-sharking; it is aimed at trying to improve the market by improving the flow of information to consumers so that they can compare.

**Senator Laird:** That is laudable all right, except that you have surrounded it with so many difficulties that I question whether or not it would effect its purpose. However, that is a purely personal opinion.

**Dr. Evans:** Could I possibly pose a question sir?

**Senator Laird:** Sure.

**Dr. Evans:** Would you define these two situations as different: an individual, possibly in a very low income area of Vancouver, who lends money at a rate of, say 85 per cent, and another individual, who happens to be a credit union or a trust company or a small bank, lending money at 12 per cent but charges a bonus in such a way that the actual rate turns out to be 85 per cent? Would you define those two individuals to be different in any way?

**Senator Laird:** No; they are doing precisely the same thing.

**Dr. Evans:** That is right, and that is exactly what we are saying.

[Traduction]

représentent une compensation pour le prêteur qui est privé de l'utilisation de ses fonds.

**Le sénateur Laird:** Je suis d'accord.

**M. Evans:** La Haute Cour a conclu qu'il s'agissait d'intérêt, et par conséquent nous pensons que ce montant d'intérêt devrait être converti en taux, afin que l'emprunteur sache exactement le montant qu'il paie et peut le comparer à d'autres prêts comparables. Si le taux s'avère être 40 p. 100 par an, l'emprunteur est en droit de le savoir afin qu'il puisse dire: «Vous m'imposez un taux de 40 p. 100, un autre prêteur impose un taux de 18 p. 100. Le taux que m'impose l'autre prêteur dit qu'il s'agit d'un taux de 18 p. 100 et que le prêteur dont nous parlions déclare qu'il s'agit de «8 p. 100 plus les \$2,000», je pense que vous devez vous rendre compte qu'il y a de grandes possibilités de confusion pour l'emprunteur, et c'est exactement le genre de confusion que nous essayons d'éliminer.

**Le sénateur Laird:** Très bien. Ce que nous appréhendons, c'est qu'en même temps, le projet de loi étant principalement destiné à protéger les particuliers contre les usuriers, nous y incluez également tous les prêteurs légitimes et vous leur créer de graves difficultés à cause de votre définition «des frais de crédit».

**M. McCabe:** Je pense que le fait qu'on se préoccupe des usuriers ne représente qu'un aspect de l'objectif du projet de loi. L'autre facette est celle à laquelle M. Evans faisait allusion et qui consistait à prévoir une situation où un emprunteur qui s'adresse normalement à un organisme de prêts réglementaire peut comparer les conditions qui lui sont offertes avec celles d'autres institutions, et se rendre compte que les barèmes indiqués au comptoir, en vitrine ou sur des annonces indiquent la même chose. Le bill ne vise pas seulement à protéger les emprunteurs des usuriers; son objectif est d'essayer d'améliorer le marché en offrant plus d'informations aux consommateurs, afin qu'ils soient en mesure d'établir des comparaisons.

**Le sénateur Laird:** Cela me paraît fort louable, sauf que je me demande si la complexité même du bill ne risque pas de nuire à ses objectifs, mais c'est là bien sûr une opinion tout à fait subjective.

**M. Evans:** Pourrais-je poser une question, monsieur?

**Le sénateur Laird:** Certainement.

**M. Evans:** Je voudrais vous présenter deux situations, et je vous demanderais de me dire si elles sont différentes. Prenons le cas d'un particulier qui se trouve dans un secteur très modeste de Vancouver, et qui prête de l'argent à 85 p. 100 par exemple; par ailleurs un autre particulier, qui possède une petite entreprise de prêts qui est une coopérative de crédit, ou une compagnie de fiducie ou une petite banque prête de l'argent à 12 p. 100, mais les gratifications qu'il demande sont si élevées que le taux réel est en fait de 85 p. 100. Voyez-vous quelques différences entre ces deux situations?

**Le sénateur Laird:** Non, ces deux prêteurs font exactement la même chose.

**M. Evans:** C'est vrai, et c'est exactement ce que nous voulons dire.



[Text]

**Senator Laird:** I follow that line of reasoning all right. The difficulty that I personally face here is that, with all the undue complications and the provisions for regulations, I question whether the real objectives of this bill will be met.

**Senator Lang:** I assume the purpose of this clause is to protect the unsophisticated borrower against his own ignorance or lack of sophistication. Is it not a fact of life that an unsophisticated borrower does not go and shop for a loan, he goes and gets his money where he can?

**Dr. Evans:** That is one of the facts of life, and I think I can explain partially why that fact of life exists. It is because the information that is available to the borrower today is not comparable. The borrower knows that it does no good to shop around for a loan in any way, except going from place to place and finding out exactly what the charges are that will be levied against him from this institution and from that institution, from this lender and from that lender. That is the only way of obtaining that information.

**The Chairman:** You suggest that this bill and the proposals in it will standardize all the various elements of cost?

**Dr. Evans:** No, I do not think they will standardize all the elements of cost.

**The Chairman:** Then he may still have to shop around.

**Dr. Evans:** Yes, but he will have to his advantage the fact that rates have to be all-inclusive of charges that happen to be compensation for the deprivation of the use of the lender's funds.

**The Chairman:** Do you mean that he cannot agree to an extra charge for an extra service that is required?

**Dr. Evans:** I would expect that he could, yes; there is no reason that we would expect that he could not do so.

**The Chairman:** There may be elements of the charge that you have not reflected in your combination of costs to make up the credit charge rate.

**Senator Cook:** Yes, but this bill will put the onus on the lender to show that these charges are reasonable, because this would be some measure of protection for the borrower, even if he did not shop around and took his loan from the first place and it turned out that some charges were unreasonable.

**The Chairman:** It would appear to put a premium on the borrower not paying attention to the makeup of the charges, because he has an escape hatch under the proposed bill.

I have a question for you, Mr. McCabe: I have been trying to figure this out, that the moment you establish by regulation a credit charge rate, any excess charge over that would be a violation of the act and the regulations; is that right?

**Mr. McCabe:** Yes.

**The Chairman:** Then, what is the authority of a judge when a borrower applies to the court for a determination that the rate is unwarranted? It is purely a mechanical effort on the

[Traduction]

**Le sénateur Laird:** Je vous comprends fort bien; je me demande toutefois si toutes ces complications exagérées et les renvois aux règlements permettent vraiment de réaliser les objectifs du bill.

**Le sénateur Lang:** Je suppose que cet article vise à mettre en garde les prêteurs naïfs ou n'ayant pas d'expérience. N'est-il pas vrai en effet qu'en général ils ne comparent pas les conditions que leur offrent les diverses compagnies de prêts, et qu'ils empruntent où ils peuvent le faire?

**M. Evans:** C'est en effet une des réalités de la vie et c'est parce que les renseignements qui sont fournis aujourd'hui à la clientèle ne peuvent pas se comparer. L'emprunteur sait très bien que de toutes façons c'est inutile de faire des comparaisons, sauf bien sûr pour savoir exactement quels frais tel ou tel organisme, tel ou tel prêteur lui demanderont de payer et c'est seulement en les contactant qu'il aura la réponse.

**Le président:** Voulez-vous dire que ce bill et ces propositions auront pour effet d'uniformiser les divers facteurs des frais?

**M. Evans:** Non, je ne le pense pas.

**Le président:** Les emprunteurs devront peut-être encore s'adresser à plusieurs organismes.

**M. Evans:** Oui, mais il sera mieux pourvu, car les taux devront inclure tous les frais qui compensent le fait que le prêteur ne peut plus utiliser les montants prêtés.

**Le président:** Voulez-vous dire par là que l'emprunteur ne peut accepter de verser des sommes supplémentaires pour des services imprévus, dont il aurait besoin?

**M. Evans:** J'imagine qu'il pourrait le faire, je ne vois pas pourquoi cela lui serait impossible.

**Le président:** Les frais que vous avez combinés pour déterminer le taux ne tiennent peut-être pas compte de certains éléments.

**Le sénateur Cook:** En effet, mais en vertu de ce bill, il incombera au prêteur de prouver que les frais qu'il demande sont raisonnables, ce qui pourra dans une certaine mesure protéger l'emprunteur, même s'il n'a pas comparé les conditions de prêts de divers organismes, et qu'il s'avère que celui auquel il s'est adressé a exigé certains frais excessifs.

**Le président:** Il semble que l'emprunteur qui ne vérifie pas les éléments constitutifs des frais est favorisé, puisque cette mesure lui donne en quelque sorte une échappatoire.

J'aimerais vous poser une question monsieur McCabe; je voudrais savoir si étant donné que l'on fixe les frais de crédit par règlement, tous les frais qui s'y ajoutent constitueraient une infraction de la loi et du règlement; est-ce exact?

**M. McCabe:** Oui.

**Le président:** Dans ces conditions, je ne vois pas où se situe le pouvoir d'un juge, car si un emprunteur lui présente une requête à propos d'un taux excessif, il n'a qu'à consulter les règlements!



[Text]

part of the judge, is it not? He looks at what the regulation says:

**Mr. McCabe:** We are looking at two concepts, senator. That is, under clause 37, in which provision is made for a regulation which establishes a maximum rate it would be a criminal offence to charge over that rate and the penalty is provided in the offences section for that.

With respect to the other matter, of an unwarranted rate, there is again a set of criteria in the bill which sets out the criteria a judge may use to examine a rate which is not necessarily above, but which may be below that criminal rate, but may well be unwarranted given the criteria in the bill. There is no criminal penalty provided in that case; it is merely a civil right to have the rate reduced to prime rate.

**The Chairman:** So under this bill we will have a criminal rate and a civil rate; is that right? Is that what you are saying?

**Mr. McCabe:** Well, the so-called civil rate will not, indeed, be proposed, the so-called civil rate, or the rate you term the civil rate.

**The Chairman:** What are the rates under clause 37? Is that a criminal credit charge, or a civil credit charge?

**Mr. McCabe:** The term "civil rate" is, I think, a public relations man's term. This provides a rate above which it will be an offence to lend money. The unwarranted rate is—

**The Chairman:** But you said a few moments ago that the rate could be lower than the rate provided in clause 37 and still be a violation of the bill. You did not tell us whether it was a criminal violation, or a civil violation.

**Mr. McCabe:** A rate could be lower than the rate established under the regulations under clause 37 and still be unwarranted under clause 8. That is, it could be a rate that is, while still below the rate established under clause 37, unwarranted in that it is higher than the risk characteristics of the borrower would warrant. The borrower is then in a position to apply to a court to have the transaction examined and a judgment made that that rate is, indeed, unwarranted, that given the lender's cost in funds and given similar transactions by similar institutions to borrowers with similar risk characteristics the rate he has been charged is high and he may have it reduced.

**The Chairman:** When we were discussing this point earlier, did you not discuss the rate under clause 37 as being a maximum rate?

**Mr. McCabe:** Yes.

**The Chairman:** Then, what does that mean? Can I charge up to the maximum rate without getting into a violation of the law?

**Mr. McCabe:** Without getting into violation of clause 37.

[Traduction]

**M. McCabe:** Il s'agit là de deux éléments, sénateur, en ce sens qu'en vertu de l'article 37, qui prévoit un règlement établissant un taux maximum, tout taux d'intérêt qui dépasse le taux maximum prévu constituerait une infraction criminelle, et les peines prévues à ce sujet sont stipulées à l'article traitant des infractions.

D'autre part, en ce qui concerne la question du taux excessif, le bill prévoit une série de critères à l'aide desquels le juge peut déterminer si un taux qui n'est pas nécessairement plus élevé que le taux illégal, car il peut même lui être inférieur, est quand même excessif d'après ces dispositions du bill. Dans ce cas, il n'est pas prévu de peines au criminel et des instances civiles devront simplement exiger que le taux soit réduit au taux préférentiel.

**Le président:** Ainsi, en vertu des dispositions de ce bill, nous aurons un taux criminel et un taux civil; est-ce vraiment ce que vous voulez dire?

**M. McCabe:** Nous ne prévoyons pas un «taux civil», pour reprendre votre expression.

**Le président:** De quels taux s'agit-il à l'article 37? Du taux des frais criminel ou civil?

**M. McCabe:** L'expression «taux civil» me semble avoir été inventé pour des raisons de relations publiques. Il s'agit d'un taux qui ne saurait être dépassé sans tomber dans le prêt illégal. Le taux excessif est...

**Le président:** Mais vous aviez dit il y a un instant que même si le taux pouvait être inférieur à celui que stipule l'article 37, il pouvait y avoir infraction, vous ne nous avez pas dit s'il s'agissait d'une infraction criminelle ou civile.

**M. McCabe:** Un taux pourrait être inférieur à celui que fixe le règlement aux termes de l'article 37, tout en étant excessif par rapport aux dispositions de l'article 8, car il pourrait s'agir d'un taux qui tout en étant inférieur au taux fixé à l'article 37, est excessif car il est plus élevé que ne devraient le permettre les éléments de risques que comporte le prêt. L'emprunteur a alors la possibilité de s'adresser au tribunal pour faire vérifier la transaction; le jugement est alors prononcé à l'effet que le taux excessif, étant donné le prix de revient des fonds pour le prêteur, et les conditions qu'offrent des organismes semblables dans des circonstances semblables à des emprunteurs représentant des risques semblables; le juge accorde alors une diminution du taux en faveur de l'emprunteur.

**Le président:** Lorsque nous avons débattue cette question plus tôt, n'avez-vous pas dit que le taux dont il est question à l'article 37 est un taux maximal?

**M. McCabe:** Oui.

**Le président:** Alors qu'est-ce que cela signifie? Puis-je demander les taux maximal sans enfreindre la loi?

**McCabe:** Sans enfreindre l'article 37.

[Text]

**The Chairman:** Then, how can you make any charges or test in court of a rate that is below the maximum rate that you have established?

**Mr. McCabe:** We provide in clause 8 a set of criteria that would enable a borrower to apply to a court to establish that, although the rate he has been charged is below the maximum rate, in other words he has not been charged a rate that incurs a criminal offence, he still has been charged a rate that is unwarranted in terms of his risk characteristics and the penalty for that is that the rate may be reduced to prime.

**Senator Cook:** And, maybe, charged a real rate much in excess of the day's rate.

**Mr. McCabe:** Yes.

**Senator Cook:** Now the words, if the charges on the loan were excessive, 12 per cent may turn out to be 22 per cent.

**The Chairman:** No; it appears to me as though Mr. McCabe has been telling me when a maximum rate is not a maximum rate.

**Dr. Evans:** No; I think, sir, the problem is what we are dealing with, as Mr. McCabe has mentioned, two separate concepts. There is a maximum rate and charging above that would involve a criminal offence. Charging any rate below that would not involve a criminal offence at all, but we have provided in clause 8 a civil remedy that would allow the borrower to go to the court on his own behalf, independent of us.

**The Chairman:** And he can challenge any rate below the maximum?

**Dr. Evans:** And he could challenge a rate above the criminal rate, as far as that goes, also.

**The Chairman:** So you are developing a civil offence?

**Mr. Evans:** We looked very carefully at that problem, sir.

**The Chairman:** I am not talking about you being careful, or anything else; I am referring to the effect of giving the borrower the right to challenge any rate that he may be charged, even though it is below the maximum rate established under clause 37 and he may do that if he is not as unsophisticated as you may classify him and obtain a settlement of some kind. In other words, the lender is prepared to pay something rather than litigate not, maybe, because he is afraid of the result, but where will the litigation end? The borrower, if he is determined to borrow the money, is not too concerned with the cost. It may be that the lawyer will take a chance of getting paid, knowing that the tendency will be to avoid the litigation and the cost of litigation. This is creating a wonderful situation, a real garden, where many things can be realized.

**Senator Beaubien:** Mr. Chairman, would that mean that if I agreed to pay so much for a loan, signed it and everything else, I would be entitled to then go to a judge?

[Traduction]

**Le président:** Alors, comment pouvez-vous saisir une cour d'une requête relative à un taux inférieur au taux maximal que vous avez fixé?

**M. McCabe:** Nous avons prévu à l'article 8 une série de critères qui permettront à un emprunteur de saisir une cour d'une requête afin d'établir que, bien que le taux demandé soit inférieur au taux maximal, il est tout de même excessif en fonction du risque; dans ce cas, on peut sévir en réduisant le taux au taux préférentiel.

**Le sénateur Cook:** Et, peut être, demander un taux réel de beaucoup supérieur au taux du jour.

**M. McCabe:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Si les taux exigés pour les prêts étaient excessifs, on pourrait parler de 22% au lieu de 12%.

**Le président:** Non, il me semble que M. McCabe m'a dit que c'était dans le cas où un taux maximal ne correspond pas à un taux maximal.

**M. Evans:** Non; je pense, monsieur, que le problème est que nous avons affaire, comme l'a mentionné M. McCabe, à deux concepts distincts. Il y a un taux maximal et un taux excessif qui exposerait à une infraction criminelle. Le fait de demander un taux inférieur ne constituerait pas un acte criminel mais nous avons prévu à l'article 8 un recours civil qui permettrait à l'emprunteur de saisir une cour d'une requête en son propre nom, indépendamment de nous.

**Le président:** Et il peut contester n'importe quel taux inférieur au taux maximal?

**M. Evans:** Il pourrait également contester un taux supérieur au taux maximal avec tout ce que cela comporte.

**Le président:** Vous êtes en train de créer une infraction civile?

**M. Evans:** Nous étudions très soigneusement ce problème, monsieur.

**Le président:** Je ne veux pas dire que vous êtes prudent, ou quelque chose de semblable; je veux parler des conséquences de conférer à l'emprunteur le droit de contester n'importe quel taux qui peut lui être demandé, même si le taux est inférieur au taux maximal fixé en vertu de l'article 37. Il peut contester même s'il n'est pas aussi expérimenté que vous pouvez le penser et obtenir un règlement de quelque sorte. En d'autres mots, le prêteur est disposé à verser un certain montant plutôt que de saisir le tribunal d'une requête, pas tant par peur du résultat que de crainte de la longueur des poursuites. L'emprunteur, s'il est déterminé à obtenir un prêt, se soucie très peu du coût. L'avocat courra peut-être le risque de ne pas toucher d'honoraires, sachant qu'on aura tendance à éviter les poursuites. Vous créez là une situation merveilleuse, un vrai paradis, que permet de nombreuses réalisations.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, est-ce que cela voudrait dire que si j'avais accepté de verser un certain montant afin de rembourser un emprunt pour lequel j'aurais signé un contrat et rempli toutes les formalités, je pourrais alors saisir un juge d'une requête?



[Text]

**The Chairman:** It does not mean anything.

**Senator Beaubien:** Then, how could anyone be in the loan business, if all of a sudden whatever they were charging could be challenged in the courts?

**Senator Cook:** If it were unreasonable it would go to a judge and the lender would be soaked in costs; it would not go to the court if it were reasonable.

**Senator Laird:** Have you looked at the Unconscionable Transactions Relief Act in the Province of Ontario?

**Dr. Evans:** Quite closely.

**Senator Laird:** Does that not provide sufficient protection?

**Dr. Evans:** No; there is quite a difference between these two concepts, the unwarranted rates and the unconscionable transactions.

**The Chairman:** In answering this question, could I inform the committee just what is provided in the Unconscionable Transactions Relief Act? This is an Ontario statute and, I presume, there are similar acts in other provinces?

**Dr. Evans:** Yes.

**The Chairman:** Section 2 provides:

Where, in respect of money lent, the court finds that, having regard to the risk and to all the circumstances, the cost of the loan is excessive and that the transaction is harsh and unconscionable, the court may,

(a) reopen the transaction and take an account between the creditor and the debtor;

(b) notwithstanding any statement or settlement of account or any agreement purporting to close previous dealings and create a new obligation, reopen any account already and relieve the debtor from payment of any sum in excess of the sum adjudged by the court to be fairly due in respect of the principal and the cost of the loan;

(c) Order the creditor to repay any such excess if the same has been paid or allowed on account by the debtor;

(d) set aside either wholly or in part or revise or alter any security given or agreement made in respect of the money lent, and, if the creditor has parted with the security, order him to indemnify the debtor.

I wonder if there are any additional words that you can suggest might be inserted there that would cover more broadly the rights of the borrower than this particular section I read establishes?

**Dr. Evans:** No, but there are some words that could be taken out that would.

**The Chairman:** Do you mean with a view to lessening the rights of the borrower?

**Dr. Evans:** As a matter of fact, yes; that is what has happened with respect to the unwarranted rate, because the unwarranted rate deals solely with the rate, with the interest involved. We do not deal with the principal; there is nothing in the provision which would allow the courts to say that the

[Traduction]

**Le président:** Cela ne veut rien dire.

**Le sénateur Beaubien:** Alors, comment pourrait-on s'occuper d'une société de prêts si, à n'importe quel moment, le taux qu'on demande pouvait faire l'objet d'un litige?

**Le sénateur Cook:** On pourrait s'adresser à un tribunal uniquement s'il y a abus et le prêteur en aurait pour ses frais.

**Le sénateur Laird:** Avez-vous étudié la *Unconscionable Transactions Relief Act* de l'Ontario?

**M. Evans:** Oui, d'assez près.

**Le sénateur Laird:** Cette loi n'offre-t-elle pas une protection adéquate?

**M. Evans:** Non, il existe toute une différence entre la question des taux excessifs et celle des transactions déraisonnables.

**Le président:** En répondant à cette question, puis-je invoquer le comité sur les dispositions de la *Unconscionable Transactions Relief Act*? Il s'agit d'une loi ontarienne et je suppose qu'il existe des lois semblables dans d'autres provinces?

**M. Evans:** Oui.

**Le président:** L'article 2 stipule:

Lorsque, en matière de prêts monétaires, le tribunal découvre qu'au chapitre du risque et des divers autres aspects, le taux d'intérêt est excessif, il peut.

a) rouvrir la transaction pour que le créancier et le débiteur en arrivent à une entente;

b) nonobstant toute déclaration, règlement du compte ou entente visant à mettre fin aux transactions antérieures et à créer une nouvelle obligation, reprendre l'étude de tout prêt déjà consenti et dégager le débiteur du paiement de tout montant supérieur au montant jugé, par le tribunal, exigible en remboursement du capital et des intérêts;

c) ordonner au créancier de rembourser tout montant en excès si ce montant a été payé ou versé comme paiement par le débiteur;

d) mettre de côté en tout ou en partie ou réviser ou modifier toute valeur donnée ou entente conclue à l'égard d'un prêt en argent et, si le créancier s'est départi des valeurs, lui ordonner d'indemniser le débiteur.

Je me demande si vous ne pourriez pas ajouter quelques mots qui permettraient de traiter plus largement des droits de l'emprunteur, que ne le fait l'article que je viens de lire?

**M. Evans:** Non, mais on pourrait supprimer certains mots du texte, à cette fin.

**Le président:** Voulez-vous dire dans le but de diminuer les droits de l'emprunteur?

**M. Evans:** En réalité, oui; c'est ce qui s'est passé au sujet du taux excessif, parce que le taux excessif ne vise que le taux et l'intérêt. Nous ne nous occupons pas du capital; il n'y a rien dans la disposition qui permettrait aux tribunaux de dire que la transaction a été à tel point usuraire qu'ils ne feront pas



[Text]

transaction has been so harsh that they will not only remedy the situation with respect to the interest, but will remove the obligation to pay the principal. That could happen under the Unconscionable Transactions Relief Act; it could not happen under clause 8, because we deal only with interest.

**The Chairman:** Yes, but this act does define money lent.

**Dr. Evans:** Yes.

**The Chairman:** The cost of the loan is defined and it seems to run along the lines of the concept you have in this bill.

**Dr. Evans:** It runs along the lines, but it is certainly not a parallel or an identical concept whatsoever.

**The Chairman:** Are you saying that this bill deals not only with interest and the other costs of obtaining the loan from a lender, but also with principal amounts?

**Dr. Evans:** No, it does not; that is what I am saying.

**The Chairman:** No; that is what I thought, but you mentioned principal.

**Dr. Evans:** In connection with the Unconscionable Transactions Relief Act, sir.

**The Chairman:** Yes.

**Dr. Evans:** In that act the obligation to repay principal could be removed; it could not be removed under clause 8 of Bill C-16.

**The Chairman:** Only as an element of adjusting and restoring the situation between lender and borrower at the date the transaction took place and really undoing it; is that not right? If you do not wish to interpret it, you do not have to.

**Dr. Evans:** If the rate was excessive and found to be so by the courts and that is the only way it could be found to be so, then if the borrower had been paying interest at a rate above that at which the warranted rate is determined by the courts, the court could order the lender that the rate is to be reduced on the remainder of the loan or that the excessive component of the interest must be paid to the borrower. That could mean that there would be a rebate or, if the loan were terminated at that point, the principal might be less than the principal originally lent, because of the adjustment. We cannot remove the obligation to repay the principal. There certainly would be adjustments, but the adjustments would be in the form of excess interest that would have been paid.

**The Chairman:** The opening words of the section I read are: "Where, in respect of money lent,—"

**Dr. Evans:** Yes, that is true.

**The Chairman:** And that is what the bill deals with.

**Dr. Evans:** That is true.

**Senator McIlraith:** Under clause 8 of the bill the court may determine whether it is an unwarranted credit charge rate, which embraces interest and many other things, one of which may be where a mortgagor is required to repay \$10,000 when in fact he only received \$8,000 in cash.

**Dr. Evans:** That is true.

[Traduction]

qu'apporter des solutions portant sur l'intérêt, mais qu'ils annuleront l'obligation de payer le capital. Cela pourrait arriver en vertu de la *Unconscionable Transactions Relief Act*; mais pas au terme de l'article 8, car nous ne nous occupons que de l'intérêt.

**Le président:** Oui, mais cette loi définit le prêt.

**M. Evans:** Oui.

**Le président:** Le coût du prêt est défini, et cette définition semble correspondre au concept du bill.

**M. Evans:** Il s'agit de la même optique, mais certainement pas de concepts parallèles ou en aucune façon identiques.

**Le président:** Voulez-vous dire que ce bill traite non seulement de l'intérêt et des frais encourus par l'emprunteur pour l'obtenir mais aussi du capital?

**M. Evans:** Non, ce n'est pas le cas; c'est ce que je dis.

**Le président:** Non, c'est ce que je pensais, mais vous avez dit capital.

**M. Evans:** Au sujet de la *Unconscionable Transactions Relief Act*, Monsieur.

**Le président:** Oui.

**M. Evans:** Dans cette loi, il serait possible de supprimer l'obligation de rembourser le capital; cette obligation ne peut être supprimée en vertu de l'article 8 du bill C-16.

**Le président:** Seulement en tant qu'élément d'équilibre et permettant de revenir à la situation qui existait entre prêteurs et emprunteurs au moment de la transaction, et vraiment l'annuler, n'est-ce pas? Si vous ne voulez pas l'interpréter, vous n'y êtes pas tenu.

**M. Evans:** Si le taux était excessif et est reconnu comme tel par le tribunal et c'est là la seule façon dont il peut l'être alors, si l'emprunteur avait payé un taux d'intérêt supérieur au taux d'intérêt justifié déterminé par le tribunal, ce dernier pourrait ordonner au prêteur de réduire son taux sur le reste du prêt, ou rembourser à l'emprunteur l'intérêt qu'il a payé en trop. Il pourrait alors y avoir une remise, ou encore, si le prêt est terminé à ce moment-là, le capital peut être inférieur au capital de départ, à cause du redressement. Nous ne pouvons supprimer l'obligation de rembourser le capital. Il y aurait certainement des redressements, mais ceux-ci prendraient la forme d'intérêts excédentaires payés.

**Le président:** L'article dont je parle commence à peu près de la façon suivante: Dans le cas de prêts . . .

**M. Evans:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Et c'est là l'objet du bill.

**M. Evans:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** En vertu de l'article 8 du bill, la cour peut déterminer s'il s'agit d'un taux excessif, qui comprend l'intérêt et nombre d'autres aspects, comme par exemple, le cas d'un débiteur hypothécaire qui doit rembourser \$10,000 alors qu'en fait il n'a reçu qu'un capital de \$8,000.

**M. Evans:** C'est exact.

[Text]

**Senator McIlraith:** That is the very thing you are seeking to prevent.

**Dr. Evans:** Yes.

**Senator McIlraith:** Surely under the language in the bill the court could deal with the principal; it could obliterate the principal?

**Dr. Evans:** That is certainly not the intent, senator. The draftsmen were told that we were dealing with the interest component only.

**Mr. McCabe:** How are you defining "principal" in that case, senator?

**Senator McIlraith:** The principal would be the \$10,000, and it could be reduced to \$8,000.

**Mr. McCabe:** The proposal in the bill is that in fact the principal would be the \$8,000.

**Senator McIlraith:** Yes, but that was the question being put before you. Of course you can reduce the principal to the actual amount advanced.

**Dr. Evans:** "Principal" is defined in the bill as being the amount that the borrower actually has the use of.

**Senator McIlraith:** Yes, and the court can find that it is \$8,000 and not \$10,000. The problem with the clause as it is presently drafted, as I see it, is that it provides, because of its vagueness, a great source of litigation, and may prevent lenders from lending unorthodox mortgages.

Let us assume, for example, that mortgage loans are being made today at 10.5 per cent. There would be nothing in the proposed act to prevent a mortgagor from bringing an action should interest rates change drastically during the life of the mortgage. The lender could probably not stand the adverse publicity and, in any event, although he would win in court, it would cost him something to defend the action. Because of the loose wording of the bill, the lender has no way of preventing such abuses.

The Ontario act does have a remedy against such abuses in that it uses the term "harsh and unconscionable" which has been defined over the years, whereas Bill C-16 merely uses the word "unwarranted." The loose language contained in the bill may result in adverse effects on borrowers.

**The Chairman:** What does "unwarranted" mean?

**Senator McIlraith:** It is a vague word, and because the bill embraces so much by it, it may well result in adversely affecting the source of funds to which borrowers must go to get mortgage money. That is the danger of this clause, as it is drafted. I have no objection to the bill's attempt to get at these concealed charges; I am merely questioning the effectiveness of the approach you have taken.

**Mr. Panet:** Under clause 8(2) the only power the court has, should it find that the actual rate charged excessive, is to impose a rate which is between zero and prime. The result of that provision is that in the case where the prime is nine per

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Voilà précisément ce que vous tentez d'empêcher.

**M. Evans:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Il est certain que d'après la formulation du bill, le tribunal pourrait traiter du capital; il pourrait supprimer le capital, n'est-ce pas?

**M. Evans:** Ce n'est certainement pas là l'objet du bill, sénateur. On a dit aux rédacteurs du bill que nous traitions uniquement des questions d'intérêts.

**M. McCabe:** Alors, comment définissez-vous «capital», sénateur?

**Le sénateur McIlraith:** Le capital serait les \$10,000, somme qui pourrait être réduite à \$8,000.

**M. McCabe:** Selon la proposition du bill, le capital serait en fait de \$8,000.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais c'était-là la question qui nous a été soumise. Naturellement, vous pouvez réduire le capital à la somme réelle prêtée.

**M. Evans:** Le «capital» est défini dans le bill comme étant la somme dont dispose l'emprunteur.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, et le tribunal peut décider qu'il s'agit de \$8,000 et non de \$10,000. D'après moi, le problème avec l'article sous sa forme actuelle, est qu'il constitue, en raison de son imprécision, une grande source de litiges, et peut empêcher les prêteurs de prêter des sommes destinées à des hypothèques douteuses.

Supposons par exemple que les prêts hypothécaires se font aujourd'hui au taux de 10.5%. Rien dans la loi proposée ne pourrait empêcher un débiteur hypothécaire d'intenter un procès si les taux d'intérêt changeaient considérablement au cours de la durée de cette hypothèque. Le prêteur ne pourrait probablement pas surmonter la mauvaise publicité qu'il lui serait faite, et de toute façon, malgré le fait qu'il gagnera en cour, il devra encourir des frais pour se défendre. A cause de la formulation très large du bill, le prêteur n'a aucun moyen de prévenir des abus semblables.

La loi de l'Ontario prévoit une solution à de tels abus, en utilisant l'expression «dur et déraisonnable», qui a été définie au cours des ans, alors que le bill C-16 ne fait mention que du mot «excessifs.» Le vocabulaire imprécis du bill pourrait entraîner des conséquences néfastes pour les emprunteurs.

**Le président:** Que signifie «excessifs»?

**Le sénateur McIlraith:** C'est un mot imprécis, et parce que le bill désigne par ce mot un éventail très étendu d'éléments, il pourrait avoir des répercussions néfastes sur la source de fonds à laquelle les emprunteurs doivent s'adresser pour obtenir un prêt hypothécaire. Voilà le risque que comporte cet article sous sa forme actuelle. Je n'ai aucune objection au fait que le bill tente de traiter de ces dettes hypothécaires dissimulées; je m'interroge simplement sur l'efficacité de votre méthode.

**M. Panet:** En vertu du paragraphe 8(2), le seul pouvoir dont dispose un tribunal, s'il reconnaît le taux d'intérêt en question excessif, est l'imposition d'un taux d'intérêt variant entre le taux original et le taux préférentiel. Il résulte de cette disposi-



**[Text]**

cent and the actual rate charged was 15 per cent, and the court finds the rate of 15 per cent as being excessive, but 14 per cent to be reasonable, it is limited in its powers in terms of the rate it can fix, that being a rate between zero and prime.

That provision, it seems to me, would provide greater incentive for borrowers to attack the rate charged. All a borrower has to do is to establish that the actual rate charged is excessive, with the result that he gets the benefit of perhaps several percentage points.

**Senator McIlraith:** In your attempt to legislate against abuses, you have done something that was not intended; something that will damage the legitimate and proper market. That is the nature of my concern.

**Mr. McCabe:** It might be useful to indicate now that in the letter the minister sent to the chairman of the committee in the other place he did indicate, in respect of this unwarranted rate provision, that as a result of some of the concerns expressed he has asked his advisors to develop an amendment which, as he says, "... enhances the effectiveness of this provision for borrowers in the market place and at the same time, minimizes the opportunity for its misuse." He also said:

... it is clear that much disruption could occur if large numbers of actions were brought by unscrupulous borrowers.

That would certainly indicate that the concern you have raised is recognized as one that we must address ourselves to.

**Senator McIlraith:** Will that letter be put in evidence, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I received a copy of the letter in question yesterday afternoon. I have not mentioned it to this point in time as I was not really clear on the circumstances under which I received it. I was not sure whether I received it as information to me or whether it was information that I could relate to the committee. Since Mr. McCabe has now brought it into the proceedings, it is my intention to refer to it and distribute copies of it to members of the committee.

On page 2 of the letter there is a paragraph which deals with a recital of all of the different points in the bill which would appear to require, on representations that have been made, certain changes. The paragraph to which I refer states:

Third, the unwarranted rate provision has been criticized as being both ineffective as a borrower's remedy and unfair to lenders. On the one hand, it is said that borrowers will not bring legal proceedings on their own initiative due to costs and other considerations. On the other hand, it is clear that much disruption could occur if large numbers of actions were brought by unscrupulous borrowers. To resolve these difficulties, I have instructed my officials to develop an amendment which enhances the effectiveness of this provision for borrowers in the market place and at the same time minimizes the opportunity for its misuse.

It seems to be the consensus, as far as the minister is concerned, that the unwarranted rate provision as it is contained

**[Traduction]**

tion que si le taux préférentiel est par exemple de 9% et que le taux imposé était de 15%, et que le tribunal déclare ce dernier excessif, mais 14% comme raisonnable, ses pouvoirs de limitation du taux d'intérêt sont limités, c'est-à-dire qu'il doit fixer le taux entre le taux original et le taux préférentiel.

Cette disposition me semble encourager l'emprunteur à s'attaquer au taux d'intérêt imposé. Tout ce que doit faire l'emprunteur, c'est établir que le taux d'intérêt qui lui a été imposé est excessif, pour peut-être obtenir une réduction assez importante.

**Le sénateur McIlraith:** En tentant de rédiger une loi contre les abus, vous avez aussi fait une chose involontaire; quelque chose qui nuira au marché légitime et honnête. Voilà ce qui me préoccupe.

**M. McCabe:** Il serait peut-être utile de souligner ici que dans la lettre qu'il a envoyée au président du Comité, à l'autre endroit, le ministre a mentionné, au sujet de cette disposition sur les taux d'intérêts excessifs, qu'en raison des préoccupations exprimées, il avait demandé à ses conseillers de rédiger une modification qui «... favorise l'efficacité de cette disposition à l'intention des emprunteurs, et, en même temps, réduise au maximum les possibilités d'abus.» Il a aussi déclaré que

«... des perturbations importantes pourraient manifestement se produire si un grand nombre de procès étaient intentés par des emprunteurs sans scrupules.»

Cela indique certainement que nous reconnaissons la nécessité d'étudier le problème que vous avez soulevé.

**Le sénateur McIlraith:** Cette lettre nous sera-t-elle communiquée, monsieur le président?

**Le président:** J'ai reçu une copie de cette lettre hier après-midi. Je n'en ai pas parlé jusqu'ici étant donné que je ne savais pas vraiment sous quel rapport je l'avais reçue. Je ne savais pas si je l'avais reçue à titre de renseignement personnel ou comme information à communiquer au Comité. Comme M. McCabe l'a maintenant faite inscrire au procès-verbal, j'ai l'intention de m'y reporter et d'en distribuer des copies aux membres du Comité.

A la page 2 de la lettre, il y a un alinéa qui contient une liste de tous les points du bill auxquels il faudrait apporter certaines modifications d'après les observations qui nous ont été communiquées. On trouve dans cet alinéa, ce qui suit:

Troisièmement, on a critiqué la disposition relative au taux excessif en faisant valoir qu'elle n'était pas efficace vis-à-vis de l'emprunteur et injuste vis-à-vis des prêteurs. D'une part on prétend que les emprunteurs n'entreprendront pas de poursuites légales de leur propre chef à cause des coûts et pour d'autres raisons. D'autre part, il est évident qu'il y aurait beaucoup de désordre si des emprunteurs sans scrupules entreprenaient un grand nombre de poursuites. Pour résoudre ces difficultés, j'ai demandé à mes fonctionnaires de mettre au point un amendement qui rendra cette disposition plus efficace à l'égard des emprunteurs sur le marché et qui en même temps minimisera la possibilité d'en abuser.

D'après l'opinion générale, pour autant que le ministre puisse en juger, la disposition relative au taux excessif qui figure dans



**[Text]**

in the bill presents many problems, many difficulties which, it might be said, result in the provision being unfair from some points of view to the lender and from other points of view to the borrower. I hope out of our discussion this morning on this point, Mr. McCabe, you have found what our view is as to the effectiveness of this provision and the fairness of it.

**Mr. McCabe:** I think what we have heard today will be most helpful as we try to carry out the minister's instruction on the development of an amendment. As to the letter itself, I am sure the minister would have no objection to it's being entered into the record of your proceedings.

**The Chairman:** Having been referred to by a witness, it is considered as having been produced. I will distribute copies to members of the committee.

**Senator Lang:** Dr. Evans, the Ontario Unconscionable Transactions Relief Act has been on the statute books of Ontario for many, many years. Has the department conducted any research as to what recourse the public has had to the courts under the provisions of that act?

**Dr. Evans:** Yes, we have.

**Senator Lang:** And what have you found?

**Dr. Evans:** Recourse to the courts under that act has been relatively limited. The problem with the Ontario act lies in the words "harsh and unconscionable." Some of the other provincial acts have changed that term to read "harsh or unconscionable," which makes a great deal of difference. The court can find a rate to be harsh but the transaction in its entirety not to be unconscionable, with the result that the action fails.

**The Chairman:** Why should it not fail under those circumstances?

**Dr. Evans:** We are dealing with the rate only. We are saying that if a rate is harsh, unwarranted, then the borrower should have the opportunity to be relieved of the obligation to pay a rate that is clearly out of line with market realities. We do not agree with the approach that says not only does the rate have to be harsh but it has to be shown that the borrower was coerced into that transaction and that other forms of unconscionable behaviour took place at the time the transaction was consummated.

**The Chairman:** Coercion is only one element in unconscionable; it is not the entire meaning of the word.

**Senator Lang:** In these other jurisdictions where the words are disjunctive, to what extent has there been recourse to the courts?

**Dr. Evans:** There has been relatively little.

**Senator Lang:** In other words, those acts in fact have no effect.

**Dr. Evans:** Very little effect, senator.

**[Traduction]**

le bill cause plusieurs difficultés, dont un grand nombre pourrait-on dire proviennent du fait qu'elle est injuste à certains points de vue vis-à-vis du prêteur et à d'autres points de vue à l'égard de l'emprunteur. J'espère, Monsieur McCabe, que la discussion que nous avons eue ce matin sur cette question vous a permis de connaître notre opinion en ce qui concerne l'efficacité et l'équité de cette disposition.

**M. McCabe:** Je pense que les discussions de ce matin s'avéreront des plus utiles en ce sens qu'elles nous permettront d'exécuter les ordres du ministre pour ce qui est de mettre un amendement au point. En ce qui concerne la lettre, je suis persuadé que le Ministre n'aurait aucune objection à ce que vous l'inscriviez dans les dossiers de votre procès-verbal.

**Le président:** Étant donné qu'un témoin y a fait allusion, on la considère inscrite. J'en distribuerai des copies aux membres du comité.

**Le sénateur Lang:** Monsieur Evans, l'Unconscionable Transactions Relief Act du gouvernement ontarien se trouve dans les statuts de l'Ontario depuis un très, très grand nombre d'années. Le Ministère a-t-il fait des recherches pour déterminer dans quelles mesures le public a eu recours au tribunaux aux termes de cette Loi?

**M. Evans:** Oui, nous l'avons fait.

**Le sénateur Lang:** Et qu'avez-vous constaté?

**M. Evans:** On s'est relativement peu servi des tribunaux aux termes de cette loi. La loi de l'Ontario présente une difficulté dans l'expression "Harsh and unconscionable". D'autres lois provinciales ont modifié cette expression pour la remplacer par "harsh or unconscionable", ce qui fait une grande différence. Le tribunal peut décider qu'un taux est très élevé et que l'ensemble de la transaction n'est pas excessif ce qui a pour résultat de débouter la poursuite.

**Le président:** Pourquoi ne serait-elle pas déboutée dans ces circonstances?

**M. Evans:** Nous parlons du taux seulement. Nous disons que si un taux est très élevé, excessif, l'emprunteur devrait alors avoir la possibilité d'être libéré de l'obligation de payer un taux qui est nettement excessif par rapport au marché. Nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui prétendent que non seulement le taux doit être très élevé mais que l'on doit démontrer que l'emprunteur a été forcé de conclure cette transaction ou que d'autres formes de moyens sans scrupule ont été utilisés au moment où la transaction a été conclue.

**Le président:** La contrainte n'est qu'un élément de l'expression sans scrupule; ce n'est pas le sens complet.

**Le sénateur Lang:** Dans les autres juridictions où il y a disjonction entre les mots, dans quelle mesure a-t-on eu recours aux tribunaux?

**M. Evans:** On s'en est relativement peu servi.

**Le sénateur Lang:** Autrement dit, ces lois ne sont pas vraiment utiles.

**M. Evans:** Très peu en effet, sénateur.

**[Text]**

**Senator Lang:** That being so, why do you feel that this type of legislation will be anymore effective than the Ontario Unconscionable Transactions Relief Act?

**Dr. Evans:** Our opinion and the opinion of our legal advisers is that this legislation would be more effective in that, again, it deals only with the rate and, as such, more binding precedents could be set in the courts. The courts could establish that, given the rate that is charged a particular borrower, given his characteristics, given the nature of the lender involved—his cost of funds, his reasonable costs of doing business—that a given rate is unwarranted and another rate is not unwarranted, with the result that, over time, precedents can be established as to what is a reasonable market rate for borrowers who happen to be under privileged or unsophisticated. The result, of course, would be fewer cases going to court. The lenders would come to understand what is reasonable and what is not reasonable. There would be a great deal of self-policing done by the lenders themselves. We would not expect a great number of court cases; rather, it is our view that this legislation would enhance self-policing by the lenders—and in this context we are not talking about the lenders that you and I would both agree are responsible lenders; we are talking about the lenders who lend above the range of reasonable market rates but below the criminal rate. That is the area to which this legislation is directed.

**Senator Lang:** Isn't all consumer credit in that area, by and large, demand loans?

**Mr. McCabe:** Or vendor credit, in some cases.

**Senator Lang:** They certainly would be demand as soon as there was a default.

**Dr. Evans:** They are not demand loans in the sense that you would consider a chartered bank issuing a demand loan. They are consumer loans amortized over a given period of time. They are demand in the sense that once default has occurred, they can be accelerated.

**Senator Lang:** Generally they are on demand anyways. What I am getting at is that if a borrower finds himself in a bind, do you think he is going to bring an action under this legislation under circumstances where the lender can immediately call his loan?

**Dr. Evans:** I think that is the situation currently, senator. The loan can be called if the borrower defaults in any way. This legislation would provide the borrower with an additional remedy. It allows the borrower to stop making payments and to have a court review the rate on the ground that it is excessive.

**Senator Lang:** In that case the lender would say, "Fine, you go ahead with your action, but I am calling my loan. You pay up now." You are not going to find any borrower, particularly a person of little means, proceeding to expensive litigation in the face of a called loan which he cannot meet. Does this have any real purpose, or are we just playing with words?

**[Traduction]**

**Le sénateur Lang:** Puisqu'il en est ainsi, pourquoi pensez-vous que ce genre de loi sera plus efficace que l'Unconscionable Transactions Relief Act de l'Ontario?

**M. Evans:** Nous sommes d'avis, et nos conseillers juridiques sont d'accord avec nous que cette loi sera plus efficace parce qu'elle traite seulement du taux et que ceci permettrait aux tribunaux de créer une jurisprudence plus contraignante. Les tribunaux pourraient établir qu'étant donné le taux exigé d'un emprunteur, étant donné ses particularités et la nature du prêteur en cause—le prix de revient de ces capitaux, les frais raisonnables d'administration de ses affaires—ce qu'un certain taux est excessif et qu'un autre ne l'est pas, ce qui aurait pour résultat à la longue que des précédents pourraient être établis pour ce qui est du taux commercial raisonnable pour les emprunteurs défavorisés ou naïfs. Ce qui aurait évidemment pour résultat qu'il y aurait de moins en moins de poursuites devant les tribunaux. Les prêteurs finiraient par comprendre ce qui est raisonnable et ce qui ne l'est pas. Les emprunteurs eux-mêmes se contrôlèrent en grande partie. Il n'y aurait pas un plus grand nombre de poursuites devant les tribunaux; au contraire, nous pensons que cette loi amènerait les prêteurs à s'enrégimenter—et dans ce contexte nous ne parlons pas des prêteurs que nous tous serions d'accord à considérer comme responsables; nous parlons des prêteurs qui prêtent au-dessus des taux du marché raisonnable mais un peu en-dessous du taux criminel. C'est le domaine visé par la loi.

**Le sénateur Lang:** Ne s'agit-il pas strictement de crédit au consommateur dans ce domaine, en grande partie, des demandes de prêts?

**M. McCabe:** Ou du crédit aux vendeurs dans certain cas.

**Le sénateur Lang:** Il s'agirait certainement de prêts à vue, consentis dès qu'il y aurait défaut de paiement.

**M. Evans:** Mais il ne s'agirait pas de prêts à vue comme ceux que consentent les banques à charte. Il s'agirait plutôt de prêts aux consommateurs amortis sur une période de temps donnée. Ce sont des prêts à vue, parce que lorsqu'il y a défaut de paiement, ils pourraient être accélérés.

**Le sénateur Lang:** On les consent généralement sur demandes, de toutes façons. Ce que j'essaie de dire est que si un emprunteur se trouve dans une impasse, pensez-vous qu'il intentera une poursuite en vertu de cette loi dans des circonstances telles qu'elles permettraient au prêteur de demander le remboursement immédiat de son prêt?

**M. Evans:** Je crois que c'est la situation qui prévaut actuellement, sénateur. Le prêteur peut exiger le remboursement d'un prêt dès que l'emprunteur se rend coupable de défaut de paiements. Cette loi offre à l'emprunteur un remède supplémentaire. Elle lui permet en effet d'arrêter ses paiements et de demander à la cour de réviser le taux en faisant valoir qu'il est excessif.

**Le sénateur Lang:** Dans ce cas, le prêteur pourrait toujours dire: «Très bien, poursuivez moi, mais j'exige le remboursement de mon prêt. Repayez-moi immédiatement.» Vous ne pourrez pas trouver un seul emprunteur, surtout ceux dont les moyens sont limités, qui soit disposé à intenté une poursuite onéreuse si on le menace d'exiger le remboursement d'un prêt,



[Text]

**Dr. Evans:** We think that it does have purpose, and I can only refer you to the minister's statements that we are working on ways to make the concept both more effective to the unsophisticated borrower, the person it was designed to aid in the first place, and also to make it much more equitable to responsible lenders.

**Senator Lang:** Could you not have drafted something like you find in the Unconscionable Transactions Relief Act and get rid of all this business of regulations and everything else and give clearly defined recourse to the courts for some borrowers under certain circumstances. But you cannot possibly, by regulation or by statute, cover the multitudinous activities that go on in this sort of market.

**Dr. Evans:** Well, senator, there is no regulatory power in clause 8.

**Senator Lang:** Well, you certainly cannot do it under the act. That is my humble opinion. I think if you are going to allow recourse to the courts you have to give discretion to the courts to decide what is unwarranted. I think if you try to regulate beyond that then you are just producing ways out or defences.

**Mr. McCabe:** I think, senator, the minister has indicated that this point is one that has come to concern us too, whether indeed the ordinary borrower is going to be able to use this remedy effectively. I think as you have indicated and as he has indicated there are some problems with its use, and we are attempting to develop some language that will actually meet the intent and make it an effective remedy for the ordinary borrower. But also we want to ensure that we do not create a litigation situation that is impossible for lenders.

**Senator Cook:** But following from Senator Lang's question and dealing with the provincial statutes, does the unsophisticated borrower as a rule know his rights? Is any attempt made to indicate to him what his rights are?

**Mr. McCabe:** I would say generally not, senator. I would doubt that is the case.

**The Chairman:** Don't you think you could issue circulars setting out the benefits of this legislation?

**Mr. McCabe:** That would be the intention under this act, to undertake an extensive program of information about the rights of the borrower.

**Senator Cook:** An unsophisticated borrower who does not know his rights very clearly is generally in fear of going to law. If he had a clearer concept of his rights the picture might be changed.

**Mr. McCabe:** The general picture we have from the major financial institutions is that while indeed they have some problems with parts of this legislation, as they have indicated to you and to others, I think they would be prepared to co-operate in a general effort to improve the borrower's knowledge of his rights.

[Traduction]

ce qu'il n'est pas en mesure de faire. S'agit-il d'une intention sérieuse, ou nous amusons-nous à jouer avec les mots?

**M. Evans:** Nous croyons vraiment que l'intention est sérieuse et je ne peux que vous rappeler que le ministre a déclaré que nous cherchions des moyens de rendre ce concept plus efficace pour les simples emprunteurs, soit les particuliers à qui cette loi s'adresse plus particulièrement et de la rendre beaucoup plus équitable pour les prêteurs responsables.

**Le sénateur Lang:** N'auriez-vous pas pu rédiger quelque chose de l'ordre de la *Unconscionable Transactions Relief Act* et vous débarrasser de tous ces règlements et de tout ça, de même que de prévoir le recours aux tribunaux pour les emprunteurs dans certaines circonstances. Mais il ne vous est pas possible, au moyen d'un règlement ou d'une loi, de couvrir les nombreuses activités inhérentes à ce genre de marché.

**M. Evans:** Eh bien, messieurs les sénateurs, l'article 8 ne contient aucune disposition habilitante.

**Le sénateur Lang:** En effet, la loi vous empêche certainement de le faire. C'est là mon humble avis. Je pense que si l'on prévoit le recours aux tribunaux, il faudra lui donner le pouvoir de se prononcer sur ce qui n'est pas justifié. Je pense que si vous essayez de faire d'autres règlements, vous ne ferez que fournir des moyens de défense.

**M. McCabe:** Je pense, monsieur le sénateur, que le ministre a déjà indiqué que cette question nous concernait aussi, à savoir si le simple emprunteur saura utiliser efficacement ce remède. Je crois, comme vous et le ministre l'avez déjà mentionné, que son utilisation suppose des problèmes, c'est pourquoi nous essayons de trouver des termes qui traduiront réellement le but de la loi et en feront un remède efficace pour le simple emprunteur. Mais il nous faut aussi veiller à ne pas créer une situation litigieuse qui soit impossible pour les prêteurs.

**Le sénateur Cook:** Pour élaborer sur la question du sénateur Lang et en ce qui concerne les lois provinciales, est-ce que, en règle générale, le simple emprunteur connaît ses droits? Est-ce qu'on essaie de le renseigner là-dessus?

**M. McCabe:** Je ne le crois pas, monsieur le sénateur. Je doute que ce soit le cas.

**Le président:** Ne pensez-vous pas que vous pourriez publier un dépliant exposant les avantages de cette loi?

**M. McCabe:** C'est ce que nous aurions l'intention de faire en vertu de cette loi: lancer un programme complet de renseignements sur les droits de l'emprunteur.

**Le sénateur Cook:** Un simple emprunteur qui n'est pas tellement au courant de ses droits hésite habituellement à intenter une action en justice. S'il connaissait mieux ses droits, la situation serait très différente.

**M. McCabe:** Selon le tableau que nous ont peint les principales institutions financières, il semble que bien que certaines parties de cette loi leurs posent des problèmes, comme elles vous l'ont mentionné, ainsi qu'à d'autres. Je pense qu'elles seraient disposées à collaborer à un projet visant à mieux renseigner l'emprunteur sur ses droits.



[Text]

**Senator McIlraith:** Could I revert to a point made earlier by Dr. Evans in reference to the unconscionable transactions legislation in Ontario. He spoke about his research and about its not having been used very frequently. I presume your research on that was by looking at the court records to find instances of its use. You have no way of getting evidence as to how many times it was used successfully without the necessity of taking court action. I say that because I have used it myself successfully on some occasions without the necessity of having a court action commenced.

**Dr. Evans:** We looked at the legal proceedings as one part of our research. Another part of our research was to discuss this issue with lenders, and ask them their opinion as to whether or not they found this an effective tool for borrowers.

**Senator McIlraith:** But lenders would have an interest in not admitting that they were threatened with action under this. So there is an area of uncertainty there as to how successful this Ontario legislation has been in dealing with those harsh and unconscionable lenders—in other words the situation that we are seeking to correct.

**Dr. Evans:** The self-policing effect is what you are referring to, I believe.

**Senator McIlraith:** It has been successfully used and what I am seeking to indicate is that it may have been successfully used on more occasions than you have indicated in your evidence.

**Dr. Evans:** That is possible.

**Senator Flynn:** You said that you discussed it with lenders, but certainly not with those who would impose a criminal rate.

**Dr. Evans:** Not with those, senator, that we would assume would charge a criminal rate but with those who deal with lower income higher risk borrowers and we have discussed it with the CAC and other consumer groups.

**Senator Flynn:** And you asked them if they thought that the present provincial legislation was sufficient, and they said no.

**Dr. Evans:** That is not exactly the form in which the question was posed.

**Senator Flynn:** But I think it is the way the answer was given.

**Dr. Evans:** The question was posed in many different, and in some cases, I might add, quite devious ways to get the answer we were trying to determine and in most cases it was not asked directly. It was asked indirectly—"What about civil remedies of borrowers?" And "What are the civil remedies that have been used successfully by borrowers?" And "Are there civil remedies on the books now that you have a great deal of problems with?" These were the kind of questions and others even more indirect than that trying to get at the question of whether or not the Unconscionable Transactions Relief Act bothered them a great deal or whether they had trouble with it.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Me permettez-vous de revenir sur une déclaration de M. Evans en rapport avec la *Unconscionable Transactions Relief Act* en Ontario. Il a parlé de ses travaux de recherche et du fait qu'on n'a pas eu souvent recours à cette loi. Je suppose que vous avez effectué vos recherches en examinant les dossiers de la cour pour essayer de relever des cas où elle aurait été appliquée. Il n'existe aucun moyen de découvrir combien de fois elle a été utilisée avec succès sans avoir recours à la cour. Si j'affirme cela c'est que je l'ai moi-même utilisée quelques fois avec succès sans avoir eu besoin d'intenter une action.

**M. Evans:** L'étude des procédures juridiques fait partie de nos recherches. Nous avons aussi discuté de la question avec les prêteurs et leur avons demandé s'ils pensaient qu'il s'agissait d'une mesure efficace pour les emprunteurs.

**Le sénateur McIlraith:** Mais il serait tout à l'intérêt des prêteurs de ne pas admettre que cette loi les rendrait susceptibles d'être poursuivis. Il existe donc beaucoup d'incertitudes quant au succès de cette loi pour ce qui est de faire justice aux prêteurs sans conscience ni scrupule. C'est, en d'autres termes, la situation que nous essayons de corriger.

**M. Evans:** Je pense que vous faites allusion au concept de l'auto-contrôle.

**Le sénateur McIlraith:** On l'a utilisé avec succès et ce que j'essaie de montrer est qu'on l'a utilisé avec succès beaucoup plus souvent que votre témoignage ne semble l'indiquer.

**M. Evans:** C'est bien possible.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez déclaré en avoir discuté avec les prêteurs, mais certainement pas avec ceux qui imposeraient un taux criminel.

**M. Evans:** Mais non, monsieur le sénateur, certainement pas avec les usagers, mais nous avons discuté avec ceux qui traitent avec les emprunteurs à faible revenu qui présentent beaucoup de risques, de même qu'avec la CAC et d'autres groupes de consommateurs.

**Le sénateur Flynn:** Et vous leur avez demandé s'ils pensaient que la loi provinciale actuellement en vigueur suffisait et ils vous ont répondu que non.

**M. Evans:** Ce n'est pas exactement la façon dont nous avons formulé la question.

**Le sénateur Flynn:** Mais je pense bien que c'est comme cela qu'on vous a répondu.

**M. Evans:** La question a été posée de plusieurs façons différentes et je dirais même plus, de façon assez détournée pour obtenir une réponse valable et dans la plupart des cas, elle n'a pas été posée directement. On l'a posée de façon indirecte. «Que pensez-vous du remède civil à la disposition des emprunteurs?» et «Quels sont les remèdes civils qui ont été utilisés avec succès par les emprunteurs?» et «Existe-t-il actuellement des remèdes civils qui vous causent beaucoup de problèmes?» C'est là le genre de question que nous avons posé et d'autres encore plus indirectes pour essayer de découvrir si la *Unconscionable Transactions Relief Act* leur occasionnait des ennuis ou des problèmes.

[Text]

**Mr. McCabe:** We should also point out that a number of consumer groups were involved in this discussion as well, and they also pointed out to us the variation across the country. We have been talking about the Ontario legislation here, but the legislation does vary across the country and there are provinces where the legislation is not as strong as it is in Ontario.

**Senator Flynn:** I agree, but it seems to me that what you are trying to get at is not generally the known lenders, those who are known by the public, rather than the private lenders which category might include loan sharks. That is something that deserves attention, because I doubt that for normal lenders the act would present any problem.

**Mr. McCabe:** I think that is correct, senator, that most of them have indicated that there are some aspects of the act which indeed would be helpful, particularly to chartered banks that are trying to cope with disclosure requirements that vary from province to province.

**Senator Flynn:** Uniformity is something else.

**Mr. McCabe:** But in these aspects in particular we would not expect that the unwarranted rate or the criminal rate would affect the normal range of institutions very much. But the criminal rate, as was indicated before, was felt very much by the Montreal police a loan shark squad which has this problem more seriously probably than anybody else than in any other part of the country—at least it seems to be more evident there—and they have indicated that this in their view is an offence that may more easily be proved than anything they have on the books now.

**Senator Flynn:** It may more easily be proved, but I doubt if any borrower in this particular world would dare use the courts.

**Mr. McCabe:** As far as the criminal rate is concerned, of course it would be the police and the prosecutors who would have to work on that.

**Senator Macnaughton:** But did they not indicate that they would prefer an amendment to the Criminal Code rather than this bill?

**Dr. Evans:** No, that was raised as an issue and we were told that this was as effective as being *per se* in the Criminal Code. It is a criminal offence just as there are a great many criminal offences established by statute elsewhere in government legislation rather than in the Criminal Code, and for all intents and purposes it made no difference at the time of our consultation whether it was a criminal offence in the code or in a statute. It was a criminal offence that they could use effectively against the practice of loan sharking.

**Senator Macnaughton:** Yes, that is very interesting, but did they not show a preference for the Criminal Code rather than this legislation? Or perhaps they were not asked that particular question.

[Traduction]

**M. McCabe:** Nous devrions également souligner qu'un certain nombre de groupes de consommateurs ont participé à cette discussion, et qu'ils ont eux aussi fait état de la fluctuation à travers le pays. Nous avons parlé ici de la loi ontarienne, mais la législation varie à travers le pays et dans certaines provinces elle n'est pas aussi ferme qu'en Ontario.

**Le sénateur Flynn:** J'en conviens, mais il me semble qu'on ne vise pas généralement les prêteurs connus du public, mais plutôt la catégorie des prêteurs privés qui comprend également les prêteurs requins. Ce point mérite qu'on s'y attarde, car je doute que pour des prêteurs ordinaires, la loi pose un problème quelconque.

**M. McCabe:** Je crois, sénateur, que la plupart d'entre eux ont effectivement indiqué que certains aspects de la loi pourraient être utiles, plus particulièrement aux banques à charte qui doivent satisfaire à des exigences de divulgation qui varient d'une province à l'autre.

**Le sénateur Flynn:** L'uniformité est une autre paire de manches.

**M. McCabe:** Mais dans ces aspects en particulier, nous ne nous attendons pas à ce que le taux excessif ou «criminel» influe tellement sur les institutions normales. Mais le taux «criminel», comme on l'a déjà indiqué, a été très bien étudié par la police montréalaise, une escouade anti-prêt usuraire qui s'est attaquée plus à fond à ce problème que tout autre organisme du pays—du moins il semble plus évident là-bas—et cette escouade a indiqué qu'à son avis le prêt usurier constituait une infraction qui pouvait être plus facilement prouvée que tout autre type d'infraction.

**Le sénateur Flynn:** Elle peut être plus facilement prouvée, mais je doute qu'un emprunteur de ce monde particulier ose avoir recours aux tribunaux.

**M. McCabe:** Pour ce qui est du taux «criminel», bien sûr c'est le rôle de la police et des plaignants.

**Le sénateur Macnaughton:** Mais n'a-t-on pas indiqué une préférence pour un amendement au Code criminel plutôt que ce bill?

**M. Evans:** Non, on l'a proposé comme solution possible mais il paraît qu'une modification du bill est aussi juridiquement valable en soi qu'une addition au Code criminel. C'est une infraction criminelle tout comme de nombreuses infractions criminelles sont établies par des lois ailleurs dans la législation gouvernementale et d'autres, dans le code criminel, et à toutes fins pratiques, il importe peu au moment de notre consultation qu'il s'agisse d'une infraction criminelle contenue dans le Code ou dans une loi. C'était une infraction criminelle qu'on pouvait utiliser efficacement contre la pratique du prêt usuraire.

**Le sénateur Macnaughton:** Oui, c'est très intéressant, mais n'a-t-on pas indiqué une préférence pour le Code criminel par rapport à cette loi? Ou peut-être cette question particulière n'a-t-elle pas été posée.



[Text]

**Mr. McCabe:** I don't think they volunteered that and I suppose we did not ask them.

**Senator Molson:** A little while ago Dr. Evans cited an example of a loan shark exacting 85 per cent interest. Then he finished that analogy by something that I would like to develop a little more, and I am asking this in order to know more the direction in which this legislation points. He asked if there was any difference between that and these other small banks, small trust companies or establishments of that sort which exacted a return of principle which in effect brought it up to the same rate of interest in another form while showing a rate of interest of, say, 8 per cent. I want to ask him if this is a common thing to his knowledge or is this an area where we are trying to protect the public from a number of banks and trust companies and others which could be described as established lenders or known lenders or is this a very rare occurrence? Who is it pointed at? Loan sharks, banks, trust companies?

**Dr. Evans:** Let me predicate my remarks, senator, by indicating to you that it was by way of example only that we were making the very unreasonable assumption that any responsible lender, trust company or bank or credit union would ever charge rates approaching the figures I mentioned. It was simply by way of example. The bill is designed to cover lenders from the most responsible to the most irresponsible. There are certain aspects of the bill that will operate in the irresponsible range only and would not be expected to operate in respect of responsible lenders, such as the criminal rate, the unwarranted rate. We would expect that these would not operate in the normal range of lending transactions whatsoever. We are talking here about banks, trust companies, credit unions, caisses populaires and so on. These would not be affected by these particular provisions we have been discussing this morning.

**Senator Lang:** Could they not be excluded? You could exclude them by regulation if you are going to exclude them. Why should this apply to trust companies, banks caisses populaires in any event?

**Dr. Evans:** Are you referring to the criminal rate or the unwarranted rate?

**Senator Lang:** Why should this bill apply to them at all?

**Dr. Evans:** I think the reason it should apply relates to the prime reasons for the bill in the first place, and those are the information component and the comparability component. Even though these lenders are in most cases very responsible, the borrower still continues to have a problem with information disclosure which allows him to make accurate and reasonable comparisons between lenders.

**Senator Beaubien:** You mean to say between banks?

**Dr. Evans:** Yes, quite clearly. This is especially true, if I might interject at this moment, in the area of deposits because in that area there are a great many different ways of calculating the interest to be paid on a deposit such that 6 per cent from one institution does not mean the same thing as 6 per

[Traduction]

**M. McCabe:** Je ne crois pas que ce choix ait été fait spontanément et je présume que nous n'avons pas posé la question.

**Le sénateur Molson:** Il y a un moment, M. Evans a cité un exemple de prêt usuraire où l'intérêt était de 85%. Il a terminé cette analogie par une chose sur laquelle j'aimerais que nous nous attardions, car je désire mieux connaître l'orientation de cette loi. Il a demandé s'il y avait une différence quelconque entre ce genre de prêt et celui d'autres petites banques, de petites sociétés de fiducie ou d'établissements du genre qui exigeaient un remboursement de capital qui équivalait en fait au même taux d'intérêt mais qui semblait être un taux de 8% par exemple. Je désire lui demander si cet état de chose est normal à sa connaissance ou s'il s'agit d'un domaine où nous essayons de protéger le public contre un certain nombre de banques, de sociétés de fiducie et autres qui pourraient être décrits comme des prêteurs établis ou connus, ou cela se produit-il très rarement? A qui s'attaque-t-on? Aux prêteurs requins, aux banques, aux sociétés de fiducie?

**M. Evans:** Permettez-moi d'abord, sénateur, de vous indiquer que cet exemple ne servait qu'à illustrer que nous faisons preuve de manque de jugement lorsque nous présumons qu'aucun prêteur responsable, aucune société de fiducie ni aucune banque ou caisse de crédit n'imposeraient des taux approchant les chiffres que j'ai mentionnés. Ce n'était qu'un exemple. Le bill doit englober toute la gamme des prêteurs, des plus aux moins responsables. Certains aspects du bill comme le taux criminel et le taux excessif viseront uniquement les irresponsables. Nous comptons bien ne pas les retrouver dans la norme des prêts. Nous parlons ici de banques, de sociétés de fiducie, de caisses de crédit, de caisses populaires etc. Ces dernières ne sont pas visées par les dispositions dont nous avons discuté ce matin.

**Le sénateur Lang:** Ne pourrait-on pas les exclure? S'il y a lieu, on pourrait les exclure au moyen d'un règlement. Pourquoi ces dispositions devraient-elles s'appliquer aux sociétés de fiducie, aux banques, aux caisses populaires de toute façon?

**M. Evans:** Parlez-vous du taux criminel ou du taux excessif?

**Le sénateur Lang:** Pourquoi ce bill devrait-il les viser en premier lieu?

**M. Evans:** Je pense qu'il devrait s'appliquer à elles pour une des principales raisons du bill, l'élément information et l'élément comparabilité. Même si dans la plupart des cas ces prêteurs sont très responsables, l'emprunteur continue à être aux prises avec le problème de la divulgation d'informations qui lui permettent de faire des comparaisons précises et sensées entre les prêteurs.

**Le sénateur Beaubien:** Vous voulez dire entre les banques?

**M. Evans:** Oui, évidemment. C'est particulièrement vrai, si je puis en parler maintenant, pour les dépôts parce que dans ce domaine, il y a un très grand nombre de façons de calculer l'intérêt qui doit être payé pour un dépôt, de sorte que 6% dans une institution ne signifie pas la même chose dans une autre.



**[Text]**

cent from another institution. If we are going to have a system whereby the borrower or the depositor in this case is able to make clear and easy comparison between deposit instruments offered by one institution as opposed to those offered by another then we have to have some standardized system of calculating rates and we have to have some standardized way of disclosing what those rates are, and that is one of the prime purposes of the bill—to simplify the situation from the point of view of the borrower and so that he can make better and more informed financial decisions.

**Senator Molson:** As long as the complete charge is known to the borrower why do you have to have a standardized system? It seems to be turning it into a sausage machine sort of operation. What you really want is for the borrower to be thoroughly informed and for the lender to be able to operate reasonably and not sort of hamstrung. You want people to be thoroughly informed of what they are going to pay in any way in connection with a loan. I do not see why that necessarily says you have to have a standardized system. It seems to me that the average intelligent person would know that to borrow a certain sum of money will not cost more than a certain amount. That is fair enough as long as they are properly and thoroughly informed.

**Dr. Evans:** There is a problem with what you say, senator, and it arises from the fact that the only way to make an accurate comparison between the cost of two different loans is through the rate. It is simply not sufficient to tell a borrower the dollar amount of charges. Let me give an example of two different loans. There can be \$1,000 from one lender who charges 8 per cent plus \$350, and the loan is for 24 months. There is another loan whereby the lender charges 12 per cent but only \$100 in fees. I would suggest to you that the average borrower on the street cannot sit down and mentally make the calculation necessary to determine which of those two loans is the best loan for him.

**Senator Molson:** But I have said that he knows the complete cost. It is 8 per cent for 24 months on \$100 or \$1,000, whatever it is, plus the \$350. He has got an outside figure, which is the point I was trying to make. As long as he knows the whole element of cost to him he is not being fooled or misled. As long as he is properly informed, surely uniformity is a very secondary consideration.

**Dr. Evans:** That is true. Again the problem is, if I may say so, if, for example, they pass a loan company which says the rate is 8 per cent, that is a possible form of advertising; in other words, they can accomplish that. But there is no way in the world they could put in the window the total dollar charge of the loan, because they do not know the size of the loan that will be asked for, they do not know the term of the loan that will be asked for. They would have to have every dollar figure imaginable in the window if they were to disclose in the form you have described. The only way pre-contract disclosure may be undertaken is through a rate, and what we are saying is that rates can be different and mean different things, depending on how the rate is calculated, and the less scrupulous lenders

**[Traduction]**

Si nous voulons concevoir un système qui permette à l'emprunteur ou aux déposants dans ce cas de pouvoir comparer facilement les instruments de dépôt offerts par les diverses institutions, il nous faut un système normalisé pour calculer les taux et pour les divulguer, et c'est l'un des principaux buts du bill—c'est-à-dire simplifier la situation du point de vue de l'emprunteur pour qu'il puisse prendre de meilleures décisions financières et mieux se documenter.

**Le sénateur Molson:** Puisque l'emprunteur connaît toutes les charges d'intérêts, pourquoi faut-il un système uniformisé? Cette suite d'opérations fait penser à une machine à fabriquer de la saucisse. Vous voulez que l'emprunteur soit bien informé et que les prêteurs puissent obtenir des conditions raisonnables et ne pas se voir privé de tous leurs moyens. Vous souhaitez que l'emprunteur sache en détail combien un emprunt lui coûtera. Je ne vois pas pourquoi cette préoccupation vous obligerait à adopter un système uniformisé. Il me semble qu'un citoyen raisonnablement intelligent sait qu'il n'en coûtera pas plus que d'un certain montant pour emprunter une certaine somme d'argent. Cela lui suffit, dans la mesure où il est convenablement et complètement informé des conditions d'emprunt.

**M. Evans:** Monsieur le sénateur, ce que vous dites soulève un problème, puisque la seule façon d'établir une juste comparaison entre les coûts de deux prêts est d'en connaître les taux d'intérêts. Il ne suffit pas de révéler à l'emprunteur la somme des charges d'intérêts. Prenons un exemple: un prêteur consent un prêt de 1,000 dollars et exige un intérêt de 8% et des charges de 350 dollars. Ce prêt est remboursable en vingt-quatre mois. Un autre prêteur fixe un taux de 12% mais ses charges d'intérêts ne sont que de \$100. Je crois bien que, sur-le-champ, l'emprunteur moyen n'est pas en mesure de calculer mentalement lequel de ces prêts est le plus avantageux.

**Le sénateur Molson:** Mais j'ai dit qu'il connaît toutes les charges: le taux de 8% pour vingt-quatre mois sur 100 ou 1,000 dollars, selon le cas, plus les 350 dollars. Il a un chiffre repère. C'est cela que je tente d'expliquer. Dans la mesure où il connaît le taux total qu'il devra payer, il n'est ni dupe ni trompé. Si l'emprunteur est correctement informé, il est certain que l'uniformisation du système passe alors au second plan.

**M. Evans:** C'est vrai. Mais encore là, le problème subsiste: si par exemple l'emprunteur passe devant une société de crédit qui annonce un taux de 8 p. 100, cela peut être une forme de publicité. Autrement dit, elles peuvent recourir à moyen, mais ne peuvent en aucune façon arborer à leur devanture le coût total en dollars des charges d'intérêts d'un prêt, parce qu'elles ignorent l'importance de l'emprunt et les modalités du contrat qui sera demandé. S'il leur fallait divulguer le total de ces charges sous la forme que vous recommandez, elles devraient exposer des listes interminables de coûts en dollars. La seule façon de divulguer ces charges d'intérêts avant la conclusion du contrat est de fournir un taux d'intérêt et, selon nous, ces taux peuvent être aussi différents et avoir autant de signifi-

[Text]

know all the ways to fudge that rate. I am sure you are aware of the use of the add-on, whereby it is said to be 8 per cent add-on and it really turns out to be on an effective basis 17.5 per cent. These are the kinds of features that we are trying to eliminate.

If there can be brought forward a standardized system that is simple and feasible practically for lenders to employ, which is crucial to our determination, then that is the kind of system we wish to have for borrowers, because it will enable borrowers to be informed, to make decisions, and essentially to make comparisons between different loans. If we believe in a competitive free market system one of the crucial elements in a competitive free market system is that the individuals operating in that system have sufficient information in a form that allows them to make rational decisions. All we are saying in this bill is that we agree with that, and if the competitive system can work let us by all means use it, but one of the critical elements is that very information, and the information has to be in a form that is usable. We are just trying to say that this is how we could make that information usable.

**Senator Molson:** I follow the objective, but I am a little concerned about the practicability of some of the methods employed.

**Senator Lang:** Does this bill apply to insurance companies?

**Dr. Evans:** In some aspects, yes.

**Senator Lang:** In other words, it covers the borrowing-lending transaction involved in buying an annuity, an RRSP, a home ownership plan, or anything else. In other words, those things are all going to be regulated.

**Dr. Evans:** They are not regulated. We are simply saying that if you say, for example, that on an RRSP the rate is 9½ per cent, we would want that 9½ per cent to mean the same thing as 9½ per cent being offered by some other trust company offering an RRSP as well.

**Senator Lang:** Suppose I go to buy an annuity, a single premium annuity, I can buy that from a life insurance company. There must be at least 500 different types of annuities I can buy. Do you mean they will all have to be standardized as to rate of interest, front end load, the whole caboodle?

**Dr. Evans:** The question of annuities has not been raised specifically with regard to this bill.

**Senator Lang:** But that is a lending transaction. I am lending the insurance company money.

**Dr. Evans:** From the point of view of legal definition, I am not certain that is correct.

**Senator Lang:** You are pulling in an ambit here, shooting an awfully wide net.

**Dr. Evans:** It could very well be a purchase transaction.

[Traduction]

tions qu'il y a de façon de les calculer. Les prêteurs peu honnêtes connaissent d'ailleurs tous les moyens de maquiller ces taux. Vous connaissez sûrement l'existence du taux cumulatif: le prêteur annonce un taux cumulatif de 8 p. 100 et il ressort qu'il est effectivement de 17.5 p. 100. Voilà une des tactiques que nous voulons supprimer.

S'il est possible d'adopter un système uniformisé simple et pratique pour les prêteurs, cette condition étant essentielle à notre décision, c'est le genre de système que nous souhaiterions offrir aux emprunteurs, parce qu'il leur permettra à la fois d'être bien informés, de prendre des décisions, et de comparer les conditions de différents prêts. Si nous croyons au système du marché libre et concurrentiel, il est essentiel que ceux qui l'utilisent disposent de suffisamment de renseignements pour prendre des décisions en toute connaissance de cause. Nous disons tout simplement dans ce projet de loi que nous sommes d'accord avec ce principe, et que si le système concurrentiel peut fonctionner, qu'on puisse l'utiliser de toutes les façons. Mais l'un des aspects critiques de cette divulgation est que les renseignements fournis soient directement utilisables. Nous voulons simplement dire que c'est de cette façon que vous pouvez rendre cette information compréhensible.

**Le sénateur Molson:** Je suis votre raisonnement, mais je doute un peu du côté pratique de certaines des méthodes employées.

**Le sénateur Lang:** Ce projet de loi concerne-t-il les compagnies d'assurance?

**M. Evans:** Sous certains aspects, je doit dire que oui.

**Le sénateur Lang:** Autrement dit, il vise les opérations de prêt et d'emprunt mises en jeu dans l'achat d'une rente, de régimes enregistrés d'épargne-retraite, d'épargne-logement ou d'une autre opération bancaire. Somme toute, ce projet de loi régira toutes ces transactions.

**M. Evans:** Elles ne seront pas régies. Cela signifie simplement que si, par exemple, vous dites que le taux d'intérêt d'un régime enregistré d'épargne-retraite est de 9½%, nous voulons que ce taux représente en dollars exactement le même montant que le taux de 9½% de certaines autres sociétés de fiducie, qui vendent aussi des régimes enregistrés d'épargne-retraite.

**Le sénateur Lang:** Supposons que j'achète une rente à prime unique, je peux l'obtenir d'une compagnie d'assurance-vie. Il doit exister au moins 500 genres différents de primes. Voulez-vous dire qu'il faudra alors uniformiser les taux d'intérêts, les frais d'achat, tout le bazar?

**M. Evans:** La question des rentes n'a pas été soulevée dans l'étude de ce projet de loi.

**Le sénateur Lang:** Il s'agit d'un prêt. Je prête de l'argent à une compagnie d'assurance.

**M. Evans:** Juridiquement parlant, je ne suis pas certain que cette définition soit juste.

**Le sénateur Lang:** Vous visez ici un cadre beaucoup trop vaste.

**M. Evans:** Ce pourrait tout aussi bien être un achat.



[Text]

**Senator Lang:** It is impossible to standardize the front end loads, for instance, on an annuity or an RRSP; you could not possibly do it. There are various ways of computing interest on these various annuities depending on how the pay-out turns, the number of years, life certainty, and so on. There is an infinity of complexities in there.

**Dr. Evans:** An annuity is not included because the person purchasing the annuity is actually making the loan.

**Senator Lang:** That is right.

**Dr. Evans:** It is the individual making the loan, and that certainly would not be included in this bill.

**Senator Lang:** I thought this was a lenders' protection act too.

**Dr. Evans:** Annuities such as you are describing are certainly not meant to be included under this bill.

**Senator Lang:** I am a depositor; I do that.

**Dr. Evans:** It certainly does not fall within the ambit of lending transaction.

**Senator Lang:** Certainly it is a lending transaction. We will look and see what these things come under.

**Dr. Evans:** It is not the intention to include it.

**Senator Lang:** I think it is included.

**Mr. Panet:** If it is any help, senator, I know that some of the insurance companies are looking into the question of whether in fact the savings element in an insurance policy may fall within the bill. I am not sure they have made any decision on it yet, but I know they are investigating the possibility.

**Senator Lang:** There is no savings element in an annuity.

**Mr. Panet:** No, an annuity is a different type of transaction.

**Senator Cook:** Perhaps we could turn for a moment to deposits. What worries some members of the committee is that it is rather like a car going from zero miles an hour to 60 miles an hour in one minute. Clause 22(2) says:

Each institution that accepts deposits shall, unless it is within a class of institutions prescribed by the regulations to be excepted from the application of this subsection, credit to each account, at monthly or such more frequent intervals, if any, as are prescribed by the regulations.

We have had a good deal of evidence from a number of witnesses that, for instance, making interest payable at too frequent periods will actually operate to the detriment of the depositor because of the cost of computers and so on being so great. That is an area in respect of which I at least would like to see the regulations, because if the regulations were to go overboard and make it necessary for all the recognized deposit accepting institutions to credit it at daily periods, those who are not computerized would be pretty well out of the picture.

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Il est impossible d'uniformiser par exemple les charges d'acquisition d'une rente ou d'un régime enregistré d'épargne-retraite. Vous ne pourriez pas le faire. Il y a différentes façons de calculer l'intérêt sur ces diverses annuités selon le décaissement, le nombre d'années, l'espérance de vie et ainsi de suite. Cette question est infiniment complexe.

**M. Evans:** La rente n'est pas incluse parce que c'est celui qui achète une rente qui consent effectivement le prêt.

**Le sénateur Lang:** C'est juste.

**M. Evans:** C'est le particulier qui consent le prêt, et cet aspect n'est sûrement pas abordé dans ce projet de loi.

**Le sénateur Lang:** Je croyais qu'il s'agissait également d'une loi visant la protection des prêteurs.

**M. Evans:** Les rentes que vous décrivez ne sont certainement pas supposées faire partie de ce bill.

**Le sénateur Lang:** Je suis moi-même déposant, et je le fais.

**M. Evans:** Cela ne fait certainement pas partie des transactions concernant les prêts.

**Le sénateur Lang:** Mais oui, c'est une transaction qui se rapporte aux prêts. Nous examinerons cela plus à fond et verrons ce qu'il en est.

**M. Evans:** On ne songe pas à l'inclure.

**Le sénateur Lang:** Je pense que c'est déjà inclus.

**M. Panet:** Si cela peut vous être utile, sénateur, je sais que certaines compagnies d'assurance examinent la question de savoir si en fait, l'élément épargne d'une police d'assurance peut relever du bill. Je ne sais pas s'ils ont pris une décision, mais je sais qu'ils envisagent cette possibilité.

**Le sénateur Lang:** Il n'y a pas d'élément épargne dans le cas d'une rente.

**M. Panet:** Non, une rente constitue un type de transaction différent.

**Le sénateur Cook:** Peut-être pourrions-nous nous pencher un moment sur les dépôts. Ce qui gêne certains membres du comité, c'est qu'ils ont l'impression de passer en une minute de zéro à 60 milles à l'heure. Le paragraphe 22(2) stipule ce qui suit:

Les établissements non compris dans les catégories exemptées dans l'application du présent paragraphe par les règlements doivent porter au crédit des comptes de leurs clients les intérêts courrus sur les sommes qu'ils ont reçues en dépôt au moins une fois par mois ou à intervalles plus rapprochés si les règlements l'exigent.

Un certain nombre de témoins nous ont prouvé, par exemple, que le fait de payer des intérêts à deux moments déterminés serait en fait préjudiciable aux déposants en raison des frais d'ordinateurs. J'aimerais qu'au moins ce secteur soit visé par les règlements, car si les règlements devaient être poussés à l'extrême et obligeaient tous les établissements de dépôt reconnus à payer des intérêts quotidiennement, les établissements non informatisés ne pourraient faire partie du tableau.



[Text]

**Senator Flynn:** Probably even those who are computerized also.

**Dr. Evans:** You are quite correct, and we are fully aware of that problem. We are reviewing these clauses with great care at the moment. I know it might come through rather ambiguously from the way it is drafted, but there was certainly no intention at any time to go to a daily crediting system. It says, "credit . . . at monthly or such more frequent intervals." I realize that, but the intention was monthly. We are reviewing that area very closely in light of the comments you have received and that we have read in your hearings.

**Senator Cook:** In other words, if you made it monthly you could always amend it later on; some people would know where they were.

**Dr. Evans:** Yes, sir.

**Senator Barrow:** Referring to the same clause, what is the interpretation of:

...class of institutions . . . to be excepted from the application of this subsection.

**Dr. Evans:** That was originally put in there for the purpose of possibly excluding certain classes of institutions that were, for example, on a manual calculation basis. If they went to a system that would put them at a great disadvantage relative to computerized institutions, you could selectively exclude manually operated systems until such time as they became computerized, for example. You could more or less phase in a system over a period of time and not put smaller institutions at a competitive disadvantage against larger institutions. That was the intent of that exclusionary clause.

**Senator Flynn:** As far as caisses populaires or credit unions are concerned, it seems to me this problem is their own. After all, nobody profits from that. You impose on the members conditions that they may not like. You are getting into a personal problem rather than safeguarding the depositors' interest. It is not the same thing in a bank or trust company as in a caisse populaire or credit union.

**Dr. Evans:** I think in many respects you are correct. Caisses populaires and credit unions are indeed a different animals from the other financial intermediaries. However, I think it must be realized that that does not necessarily apply to all caisses populaires and all credit unions. I know, for example, Vancouver City Savings Credit Union is a very large institution, in which the individual is a member only because that is what he has to be to participate in certain plans that they have; he really has no commitment to the credit union movement. I think the large credit unions and large caisses populaires are more like banks and trust companies than co-operative institutions.

**Senator Flynn:** But if they do not pay enough interest it is only the members who will suffer.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Probablement même ceux qui sont dotés d'un système informatique.

**M. Evans:** Vous avez tout à fait raison, et nous sommes pleinement conscients de ce problème. Nous sommes en train de revoir ces dispositions très attentivement. Je sais que la formulation est plutôt ambiguë, mais qu'il n'a jamais été question de passer à un système quotidien. L'article stipule «porter au crédit . . . au moins une fois par mois ou à intervalles plus rapprochés». En fait, l'insistance devrait être sur «une fois par mois». Nous révisons cet article attentivement, à la lumière des commentaires que vous avez reçus et dont nous avons pris connaissance dans le compte rendu de vos audiences.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, en précisant une fois par mois, vous pourriez toujours modifier la chose plus tard; certaines personnes sauraient où elles en sont.

**M. Evans:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Barrow:** Toujours à propos du même article, quelle est l'interprétation de:

...les catégories exemptées de l'application du présent paragraphe.

**M. Evans:** A l'origine, cela visait à exclure éventuellement certaines catégories d'établissements qui, par exemple, utilisaient une méthode manuelle de calcul. Si on adoptait un système les plaçant dans une situation désavantageuse par rapport aux établissements informatisés, on pourrait exclure de façon sélective les systèmes manuels jusqu'à ce qu'ils soient informatisés, par exemple. On pourrait plus ou moins introduire progressivement un système, et non pas placer les petits établissements dans une situation concurrentielle désavantageuse face aux grands établissements. C'était l'esprit des réserves de ce paragraphe?

**Le sénateur Flynn:** En ce qui concerne les caisses populaires et les caisses d'économie, il me semble que c'est leur problème. Après tout, personne n'en profite. Vous imposez aux membres des conditions qu'ils peuvent très bien ne pas aimer. Vous vous introduisez dans un problème personnel plutôt que de protéger les intérêts des déposants. Ce n'est pas la même chose dans une banque ou une société fiduciaire que dans une caisse populaire ou une caisse d'économie.

**M. Evans:** Je pense que vous avez raison à maints égards. Les caisses populaires et les caisses d'économie sont effectivement des éléments différents des autres intermédiaires financiers. Cependant, il est à noter que cela ne s'applique pas nécessairement à toutes les caisses populaires ou caisses de crédit. Je sais, par exemple, que la Caisse d'épargne de la ville de Vancouver est un très grand établissement, dont une personne est membre du simple fait qu'elle doit l'être pour participer à certains régimes offerts par la caisse; mais cette personne ne participe pas véritablement au mouvement des caisses d'économie. Je pense que les grandes caisses d'économie et caisses populaires ressemblent davantage aux banques et sociétés fiduciaires que les établissements coopératifs.

**Le sénateur Flynn:** Mais si elles ne paient pas assez d'intérêt, seuls les membres en souffriront.

[Text]

**Dr. Evans:** That is true, but it is not clear to me that there is any restriction on membership.

**Senator Flynn:** There is no distribution of profit otherwise than to members.

**Dr. Evans:** I agree with that, but also there is no restriction on who can be a shareholder of the Bank of Nova Scotia.

**Senator Flynn:** I agree, but it is not the same thing. The shareholder will draw a profit from a third party, from a client who is not a shareholder, from a client purely and simply, whereas with a credit union or caisse populaire any surplus will be distributed among the members.

**Senator Barrow:** But it may be unfairly distributed.

**Senator Flynn:** In a caisse populaire?

**Senator Barrow:** Sure.

**Senator Flynn:** It all depends. If the members favour such a scheme, I agree, but it is unlikely.

**Dr. Evans:** It might be useful for credit unions and caisses populaires, for example, to disclose to their members what their policy is with regard to the distribution of profits between depositors and borrowers.

**Senator Flynn:** They do.

**Dr. Evans:** There are widespread discrepancies. Some institutions are very heavily in favour of thrift, and those institutions would return the profits to the depositors. Other institutions have taken the approach of returning the majority of the profits to borrowers. It is not at all clear that this information is consistently known by the members of the institution at the time they become members, at the time they open an account or take out a loan.

**Senator Flynn:** You may encounter a problem of disclosure.

**Dr. Evans:** Yes, sir.

**Senator Flynn:** But not necessarily of uniformity.

**Dr. Evans:** That is correct. I would think the disclosure in that case would be adequate.

**Mr. Panet:** In the background material to the legislation which was provided by the department it appears that the basic trust of the legislation is to improve the marketplace in consumer credit. I have viewed the legislation and it appears that the net is cast much wider, to cover all commercial and industrial loan transactions, in which it is possible for the lender and the borrower to have negotiating strength and access to legal advice. I wonder whether, in fact, in that commercial lending environment, because you create uncertainty in the loan transaction, it would simply increase interest rates to compensate for the increased uncertainty where the borrower can always attack the interest rate a year or two down the road?

[Traduction]

**M. Evans:** C'est vrai, mais je ne sais pas vraiment s'il y a des restrictions quant à l'affiliation.

**Le sénateur Flynn:** Il n'y a pas de répartition des bénéfices autrement qu'entre les membres.

**M. Evans:** J'en conviens, mais il n'y a pas plus de restriction sur la personne qui est actionnaire de la banque de Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Flynn:** J'en conviens, mais ce n'est pas la même chose. L'actionnaire retirera des bénéfices d'un tiers, d'un client qui n'est pas actionnaire, d'un client purement et simplement, alors qu'avec une caisse de crédit ou une caisse populaire, tout excédent sera réparti entre les membres.

**Le sénateur Barrow:** Mais ce peut être fait de façon nonéquitable.

**Le sénateur Flynn:** Dans une caisse populaire?

**Le sénateur Barrow:** Certainement.

**Le sénateur Flynn:** Cela dépend. Si les membres sont en faveur d'un tel système, j'en conviens, mais c'est peu vraisemblable.

**M. Evans:** Il peut être utile aux caisses d'économie et aux caisses populaires, par exemple, de faire connaître à leurs membres leur politique concernant la répartition des bénéfices entre les déposants et les emprunteurs.

**Le sénateur Flynn:** Elles le font.

**M. Evans:** IL existe des différences très répandues. De nombreuses institutions sont fortement en faveur de l'épargne, et ces dernières rendent les profits aux déposants. D'autres institutions préfèrent verser la majorité des profits aux emprunteurs. Il n'est pas certain que les membres de l'institution en soient systématiquement avertis au moment où ils deviennent membres, où lorsqu'ils ouvrent un compte ou qu'ils font un emprunt.

**Le sénateur Flynn:** Il se peut que vous ayez des problèmes de divulgation?

**M. Evans:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Flynn:** Mais pas nécessairement d'uniformité.

**M. Evans:** C'est juste. J'imagine que dans ces cas là, les renseignements donnés seraient adéquats.

**M. Panet:** Dans les documents servant de base à la loi et fournis par les ministères, il semble que l'objectif essentiel de la loi vise à améliorer le marché du crédit à la consommation. J'ai revu la loi, et il me semble que sa portée est beaucoup plus vaste et qu'elle englobe toutes les transactions de prêts commerciaux et industriels à l'égard desquelles il est possible que les prêteurs, ou les emprunteurs, aient un certain pouvoir de négociation, et l'accès aux conseils juridiques. Je me demande si, de fait, dans ce milieu de prêts commerciaux, et parce que vous entourez l'emprunt d'une certaine incertitude, cela ne fait pas tout simplement augmenter des taux d'intérêts pour compenser l'incertitude accrue découlant du fait que l'emprunteur peut toujours critiquer le taux d'intérêt, un ou deux ans plus tard?



[Text]

**Mr. McCabe:** To which clause do you refer specifically?

**Mr. Panet:** In paragraph (e), for example, with respect to the small family business or corporation in which there are three or four shareholders and they seek to borrow \$100,000. That is a situation in which it is a commercial transaction and, presumably, because of the size of the transaction they would have access to professional advice and proper protection, but still in that situation they can attack the interest rate.

**Mr. McCabe:** It was the intention to attempt to include small family-owned businesses, family farms, et cetera, under the ambit of the legislation because it was our view that here are in some cases a class of borrowers, a corner store or family farm, which may, indeed, be incorporated but still require this protection. Upon reflection and hearing some of the submissions, we have concluded that, as you suggest, this would probably cause more problems than the good it would do and it will be our proposal to eliminate the provisions of the legislation as to corporations.

**Mr. Panet:** Has any consideration been given to establishing a maximum dollar value of a loan? Consumer Legislation in most of the provinces does, where if the amount which is loaned is in excess of a certain amount, then under the securities legislation there is no requirement to file a prospectus. Would it be possible in this legislation where the borrowed amount was over a fixed figure that the legislation simply would not apply?

**Mr. McCabe:** We have certainly given consideration to that possibility and it is one way of proceeding. It was not chosen; it could have been and could still be, obviously.

**The Chairman:** Well, it could still be.

**Mr. McCabe:** Yes, that is quite so, senator.

**The Chairman:** In other words, that there would be classes of borrowers.

**Mr. McCabe:** In the sense that we would be aiming at any particular borrowers of smaller amounts of money.

**Senator Cook:** Can there be rich borrowers and poor borrowers?

**Senator Flynn:** Apparently, yes.

**The Chairman:** The only risk is that it might become a social register. We recently heard evidence in committee with respect to the provisions of clause 25, which provide for establishing a register. That reminded me of the social consciousness and that this might become a social register for lenders. What is the purpose behind this?

**Dr. Evans:** The purpose behind that particular clause is to establish a record of institutions which have consistently violated the provisions of the legislation.

**The Chairman:** Institutions, or individuals?

**Dr. Evans:** Individuals or institutions; lenders who have—

[Traduction]

**M. McCabe:** De quelle disposition parlez-vous plus précisément?

**M. Panet:** A l'alinéa (e), par exemple, relativement aux petites entreprises ou sociétés familiales dans lesquelles il y a deux ou trois détenteurs d'actions qui tentent d'emprunter \$100,000. Il s'agit là d'une transaction commerciale et, nous le supposons, à cause de l'importance de la transaction, ils ont accès aux conseils professionnels et à une protection adéquate; mais, même dans cette situation, elles peuvent s'attaquer au taux d'intérêt.

**M. McCabe:** Nous avions l'intention d'inclure les petites entreprises, et les fermes familiales, etc., sous le coup de la loi, parce que nous croyons qu'il s'agit d'une catégorie d'emprunteurs, un magasin dépanneur, une ferme familiale, qui peuvent de fait, être constitués en société et avoir tout de même besoin de cette protection dans certains cas. Après réflexion et l'audition de certaines des présentations, nous en sommes venus à la conclusion, comme vous le laissez entendre que cette mesure serait plus embêtante qu'utile et nous nous proposons d'éliminer les dispositions de la loi visant les sociétés.

**M. Panet:** A-t-on songé à fixer un plafond aux prêts, en termes de dollars? Les lois sur la consommation dans la plupart des provinces le font quand le montant prêté excède un certain plafond; alors, en vertu de la loi sur les garanties, il n'est pas nécessaire de déposer un prospectus. Serait-il possible, si le montant prêté excédait un chiffre fixé, que la loi ne s'applique pas?

**M. McCabe:** Nous y avons sûrement pensé et c'est une façon de procéder. Nous n'avons pas choisi cette solution; nous aurions pu le faire et nous le pouvons toujours, c'est certain.

**Le président:** En effet, nous pourrions toujours le faire.

**M. McCabe:** Oui, vous avez raison, sénateur.

**Le président:** Autrement dit il n'y aurait pas de classes d'emprunteurs.

**M. McCabe:** En ce sens, que nous viserions n'importe quel emprunteur même ceux qui empruntent de faibles sommes.

**Le sénateur Cook:** Peut-il y avoir des emprunteurs riches et des emprunteurs pauvres?

**Le sénateur Flynn:** Il paraîtrait que oui.

**Le président:** Le seul risque, c'est que cela devienne un registre social. Nous avons entendu dernièrement des témoignages en comité à l'égard des dispositions de l'article 25 qui prévoit la création d'un registre. Cela m'a fait penser aux classes sociales et il m'a semblé que cela pourrait devenir un registre social pour les prêteurs. Quel serait le but de cela?

**M. Evans:** Le but de cette disposition en particulier serait d'établir un dossier des institutions qui ont, à maintes reprises, violé les dispositions de la loi.

**Le président:** S'agit-il d'institutions, ou de particuliers?

**M. Evans:** Des particuliers ou des institutions; des prêteurs qui ont—



[Text]

**The Chairman:** And that means that all lenders would be entered in a register, including banks and trust companies.

**Dr. Evans:** That could conceivably be, senator, yes, if they violated sections of the act.

**The Chairman:** Is this not a tremendous buildup of the bureaucratic feature of government?

**Dr. Evans:** We would hope not, sir.

**The Chairman:** In getting at a few things, you would build up a tremendous edifice.

**Dr. Evans:** We would hope that that would not be the case, senator. We would hope that responsible lenders would not violate the provisions of the act and, therefore, their names would not be found in the register.

**The Chairman:** But clause 25 provides that:

25. (1) The Administrator shall establish and maintain a register in which shall be recorded such information regarding the operations of lenders as, in the opinion of the Minister, is likely to be of general interest to borrowers,—

Now, I can imagine that there are many things that borrowers would like to know about the lenders and it is none of their business that they should know.

**Dr. Evans:** I agree with you, senator; the wording would lead one to believe that that kind of thing were possible and we will look very closely at that wording.

**The Chairman:** I think the wording is most unfortunate.

**Dr. Evans:** Yes, sir.

**Mr. McCabe:** The intent is really to put the administrator in a position in which he may be able to publicly inform borrowers generally of the performance of lenders who have habitually contravened the act. If the wording is too broad, it should certainly be brought into line with the intent.

**Senator Cook:** The concept is protection.

**Mr. McCabe:** Yes, sir.

**The Chairman:** Clause 24 contemplates the appointment of an administrator: “—for the purposes of this act—”. Why? If your answer would involve a question of policy, you do not need to answer; we will ask the minister. However, short of that, what is the concept of an administrator? First, the necessity of one to administer this act? Why is this act so unusual and different that you need an administrator especially appointed and especially armed with authority in order to guarantee the administration of the act?

**Mr. McCabe:** I have read the earlier proceedings, in which it was suggested that the attempt here is really to increase the bureaucracy, which seems to increase whether we try or not. However, I might just speak to that point and come by it to the question of the administrator, as such. The intention here in respect of most of the reporting that is suggested in the bill and the requirement for information from institutions is that we will use agencies such as the Inspector General of Banks,

[Traduction]

**Le président:** Et cela veut dire que tous les prêteurs seraient inscrits au registre, y compris les banques et les sociétés de fiducie.

**M. Evans:** Oui, c'est possible, sénateur, s'ils ne respectaient pas des articles de la loi.

**Le président:** Ne s'agit-il pas là d'un excès sur le plan de la bureaucratie gouvernementale?

**M. Evans:** Nous espérons que non, monsieur.

**Le président:** En tentant de régler certains problèmes, vous pourriez créer une bureaucratie tentaculaire.

**M. Evans:** Nous espérons que cela ne sera pas le cas, sénateur. Nous espérons que les prêteurs responsables ne violeront pas les dispositions de la loi, et que leurs noms ne figureront donc pas au registre.

**Le président:** Mais l'article 25 stipule que

25. (1) Le Directeur doit conserver un registre des renseignements relatifs aux opérations des prêteurs qui, de l'avis du Ministre, sont susceptibles d'intéresser l'ensemble des emprunteurs—

Enfin, j'imagine bien que les emprunteurs voudraient savoir bien des choses au sujet des prêteurs qui ne sont pas de leurs affaires.

**M. Evans:** Je suis d'accord avec vous, sénateur; le libellé pourrait porter à croire que ce genre de choses est possible, et nous étudierons de plus près le libellé.

**Le président:** Je crois que le choix de mots est malheureux.

**M. Evans:** En effet, monsieur.

**M. McCabe:** L'intention était de permettre au directeur de renseigner publiquement les emprunteurs sur les opérations des prêteurs qui ont souvent violé la loi. Si la portée est trop vaste, nous pourrions sûrement rendre le libellé plus conforme à l'intention.

**Le sénateur Cook:** L'idée était d'offrir une protection.

**M. McCabe:** Oui, monsieur.

**Le président:** L'article 24 porte sur la nomination d'un directeur: «... chargé de l'application de la présente loi...». Pourquoi? S'il s'agit d'une question de politique, vous n'êtes pas tenu de me répondre, nous le demanderons au ministre. Cependant, si vous pouvez me répondre, qu'entendez-vous par un directeur? D'abord, est-il nécessaire à l'application de cette loi? Comment se fait-il que cette loi soit si exceptionnelle et différente que vous ayez besoin d'un directeur spécialement nommé et nanti de pouvoirs spéciaux pour assurer l'administration de la loi?

**M. McCabe:** J'ai lu les comptes rendus précédents où l'on déclare que la loi veut en fait augmenter la bureaucratie qui d'ailleurs s'étend malgré nous. Toutefois, je pourrais m'en tenir à cet aspect et aborder la question du directeur, comme telle. En ce qui concerne la plupart des obligations de faire rapport et les exigences en matière de divulgation on prévoit avoir recours à des organismes comme l'Inspecteur général des banques, le département des assurances et les administrations

[Text]

the Department of Insurance and the provincial administrations which exist and that we would not, indeed, build a bureaucracy that would parallel these institutions and which would sometimes parallel those systems.

The concept of the administrator is one that, I suppose, first arises in some of the provincial legislation relating to consumer transactions particularly, for instance, in British Columbia, where there has been excessive use of an administrator, or of an officer similar to the administrator of their act to, in fact, operate the act actively on behalf of consumers. The proposal here is that the administrator will in dealing with financial institutions as an intermediary, if you will, between financial institutions and borrowers assist borrowers in knowing and exercising their rights and, indeed, in cases would try to avoid litigation both of the criminal and civil type by negotiating with lenders.

**The Chairman:** Mr. McCabe, I am reasonably familiar with the Canada Business Corporations Act and the administration of that is carried on in the Department of Consumer and Corporate Affairs. Do they have an administrator?

**Mr. McCabe:** No, they do not.

**The Chairman:** Then the competition legislation is administered through the Department of Consumer and Corporate Affairs. Do they have an administrator?

**Mr. McCabe:** They do have a director of investigations, who is also an assistant deputy minister within the structure of the department. It would be proposed that this administrator be within the structure of the department, probably at the director level, reporting to an assistant deputy minister, the deputy minister and, ultimately, the minister. So he would be in the normal Public Service stream designated as an administrator, but he would be within the structure of the department.

**The Chairman:** The duties it is proposed that he perform are duties that are normally performed in various departments of government under legislation, yet officials are able to perform those duties. They seem to be able to perform the duties without contemplating an administrator and the possibility of another subdepartment of government. There is a tendency for special organizations established under particular legislation to grow and expand. If they are kept within departments they are held within the concept of the particular department and its expenditures.

**Mr. McCabe:** It is certainly not the intention to create a special, independent organization, as I have indicated, but to, in fact, designate one of the officials of the department as the administrator.

**Senator Barrow:** But, Mr. Chairman, clause 28(1) appears to give wide scope to the administrator, providing as follows:

Subject to subsection (2), for the purpose of ensuring compliance with the provisions of this Act or of inquiring into any complaint within the purview of this Act received by him, the Administrator or a person authorized by the Minister in writing may, at all reasonable times, enter any premises where a lender carries on business or where any

[Traduction]

provinciales existantes au lieu de constituer une bureaucratie qui exercerait inutilement les mêmes fonctions que ces services et ces systèmes.

Je suppose que la notion de directeur se retrouve d'abord dans certaines lois provinciales concernant les transactions des consommateurs en particulier, par exemple en Colombie-Britannique où l'on a trop souvent eu recours à un directeur ou à une autre personne investie des mêmes pouvoirs d'administrer la loi au nom des consommateurs. On propose ici que le directeur, en agissant comme intermédiaire entre les établissements financiers et les emprunteurs, aide ces derniers à connaître et à exercer leurs droits et, à l'occasion, tente d'éviter les poursuites au criminel et au civil, en négociant avec les prêteurs.

**Le président:** Monsieur McCabe, je connais assez bien la Loi sur les corporations canadiennes qui est administrée par le ministère de la Consommation et des Corporations. Un directeur a-t-il été nommé?

**M. McCabe:** Non.

**Le président:** De même, la Loi sur la concurrence est administrée par ce même ministère. Un directeur a-t-il été nommé?

**M. McCabe:** On a nommé un directeur des enquêtes qui est également sous-ministre adjoint du ministère. On propose ici que ce directeur figure dans l'organigramme du ministère, de préférence au niveau de directeur, et qu'il fasse rapport à un sous-ministre adjoint, au sous-ministre et, en dernier lieu, au ministre. Ainsi, selon les critères de la Fonction publique, il serait considéré comme un directeur, mais il ferait partie de l'organigramme du ministère.

**Le président:** Les tâches qu'on propose de lui confier sont celles qui sont normalement exécutées dans divers ministères en vertu de certaines lois, et que des fonctionnaires peuvent donc exécuter. Ils semblent pouvoir le faire sans avoir besoin d'un directeur et d'un autre sous-ministre. Les organismes particuliers créés en vertu de lois spéciales ont tendance à se développer et à s'étendre. S'ils sont maintenus à l'intérieur des structures d'un ministère ils dépendent de la politique et du budget de ce ministère.

**M. McCabe:** Comme je l'ai mentionné, le législateur n'a certainement pas l'intention de créer un organisme spécial et indépendant, mais plutôt de nommer directeur un fonctionnaire du ministère.

**Le sénateur Barrow:** Monsieur le président, le paragraphe 28(1) semble conférer des pouvoirs importants au directeur et il se lit comme suit:

Pour l'exercice des fonctions ou l'examen des plaintes prévues par la présente loi le Directeur ou la personne que le Ministre désigne par écrit peuvent, sous réserve du paragraphe (2), pénétrer à toute heure raisonnable, dans les bureaux du prêteur ou dans les locaux où sont conservés les registres et livres de comptabilité ou ceux où ils devraient l'être...



*[Text]*

records or books of account of a lender are or should be kept—

It goes on and on. It contemplates, I would think the setting up of rather a large bureaucracy.

**The Chairman:** That language seems in part, to have been borrowed from the Competition legislation.

**Mr. McCabe:** It does closely follow parts of the competition legislation and parts of the existing Combines Investigation Act. The intention, certainly, for instance in respect of institutions such as chartered banks, et cetera, which are already regulated, is that this particular duty of the administrator would be delegated to existing inspection institutions. I believe we have specifically made provision for that.

**Senator Barrow:** It makes reference to: “—or a person authorized by the Minister—”.

**Mr. McCabe:** Yes; the intention is that, indeed, the Inspector General of Banks in the normal course of his activity will carry out with respect to banks, for instance, the requirements of that clause.

**The Chairman:** All I can say with respect to these clauses is that they have certainly gone into other acts and have gathered all the provisions authorizing search and seizure as though this were a major source of the type of thing in which violations of the law would be expected. Now, why is all this necessary?

**Mr. McCabe:** I believe in some of the earlier testimony I have read there was some discussion of the problem of, indeed, establishing what, indeed, were the terms of a given transaction. It was believed that in order to effectively administer this act it would be necessary on occasion to be in a position to gain access for information in order to establish what the terms and conditions, indeed, were, and that these might not be easily establishable. I am certain that we are not talking of the regular run of financial institutions. We are indeed talking about those lenders who operate on the fringe. I think it is clear that it is in that area that this clause would be most useful in trying to establish what indeed had occurred in a given transaction when the lender is not about to volunteer that information.

**Senator Macnaughton:** It is also possible that some of your investigators may go into a company for the purpose of creating a case just because they do not like the people. That has happened. For that reason, we have to be very careful about this right to seize records. A further consideration is that such investigations could disturb the business operations of lenders. The investigators may be in the offices of the lender for six weeks. Think of the cost to a company in such a situation! After all we have to make profits to pay taxes to pay your wages.

**Mr. McCabe:** I think it is important that there be a set of civil rights to protect lenders. I think it is important that these words not provide a power that can be abused. On the other hand, any powers granted are in the hands of men and women and, hence, are subject to abuse.

*[Traduction]*

Et ainsi de suite. Je crois qu'il prévoit l'établissement d'une bureaucratie assez importante.

**Le président:** Ce texte semble s'inspirer en partie de celui des lois sur la concurrence.

**M. McCabe:** Il est très semblable, en partie, au texte des lois sur la concurrence et de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Dans le cas d'établissements comme les banques à charte, etc., qui sont déjà réglementés, on a certainement l'intention de confier à des organismes de surveillance existants cette fonction précise du directeur. Je crois que nous avons prévu des dispositions précises à cet effet.

**Le sénateur Barrow:** Le texte dit: «ou la personne que le ministre désigne.»

**M. McCabe:** Oui. On prévoit que dans l'exercice ordinaire de ses fonctions, l'inspecteur général des banques fera respecter par les banques, par exemple, les dispositions de cet article.

**Le président:** Tout ce que je puis dire à propos de ces articles est qu'ils sont certainement inspirés d'autres lois et qu'ils comportent toutes les dispositions autorisant des recherches et des saisies comme si c'était dans ce domaine qu'on prévoyait que la loi sera souvent violée. Pourquoi est-ce nécessaire?

**M. McCabe:** Je crois qu'au cours des témoignages précédents, on a discuté du problème qui consiste à déterminer les conditions d'une transaction donnée. On considérerait que pour administrer efficacement cette loi, il serait nécessaire de pouvoir, à l'occasion, recueillir des renseignements pour déterminer les conditions des transactions et qu'il ne serait peut-être pas facile de les déterminer. Je suis sûr que ce n'est pas la façon normale de gérer les institutions financières. En fait, nous parlons de prêteurs dont l'exploitation est à la limite de la légalité. Je pense qu'il est clair que dans ce domaine cette disposition serait des plus utiles pour déterminer ce qui s'est véritablement passé, au cours d'une transaction donnée, lorsque le prêteur n'est pas disposé à fournir le renseignement souhaité.

**Le sénateur Macnaughton:** Il se peut aussi que certains de vos enquêteurs rendent visite à une compagnie, juste pour chercher l'occasion et parce que la tête des responsables ne leur revient pas. C'est déjà arrivé. C'est pourquoi nous devons être prudents en ce qui concerne le droit de perquisition et de saisie des dossiers. De plus, ces perquisitions peuvent déranger les opérations des prêteurs. Les enquêteurs peuvent, en effet, séjourner chez le prêteur six semaines. Pensez aux frais que doit subir la compagnie dans une telle situation! Après tout, il faut faire des bénéfices pour payer les taxes et pour pouvoir ensuite verser des salaires.

**M. McCabe:** Je pense qu'il est important que certains droits civils protègent les prêteurs. Je crois aussi qu'il est vital que cette disposition n'entraîne pas de pratiques abusives. D'autre part, tous les pouvoirs sont conférés à des êtres humains et dès lors, il y a risque d'abus.



[Text]

**The Chairman:** There are two different types of investigations, one being where you simply go in to see how a given company is behaving and the second being where you initiate an investigation as a result of a complaint. In the first instance, you can simply go in and poke around in an attempt to pinpoint abuses. A borrower could be "done in the eye" without his knowledge. Your administrator authorizes an investigation. The administrator under this bill would be given all of the authority that is given the administrator under the Income Tax Act. You do not correlate the administration of the Income Tax Act with the administration of this proposed act, do you?

**Senator Cook:** An investigation can only take place as a result of a complaint.

**The Chairman:** No, that is not the case.

**Mr. Panet:** A complaint does not have to be registered in order for an investigation to ensue.

**Mr. McCabe:** There must be a complaint in respect of institutions that are already regulated.

**Mr. Dawson H. Tilley, Adviser to Committee:** If I may pursue one point, is it the intention of the department to elaborate on the seizure provisions as they apply to information stored electronically? There may be key parts of records contained on computer discs, or what have you, which are impossible to segregate, with the result that the business operations of the company under investigation are disrupted.

**Mr. McCabe:** We would certainly elaborate on those provisions if required. We have not thought through the specific administrative means of proceeding in respect of specific kinds of records at this stage.

**Mr. Tilley:** Some of the larger institutions have expressed some concern in terms of the seizure provisions. As I read the seizure provisions, they could result in key records being seized, thereby disrupting the business operation.

**Mr. McCabe:** We will take that point into consideration.

**Senator Flynn:** Mr. McCabe, clause 8 of the bill refers to an application made to a superior court of a province or a county court, whereas in clause 36 the bill speaks of "any court of competent jurisdiction." Why the use of different terms? As you know, there is no county court in the province of Quebec; it is the cour provinciale, and it has jurisdiction up to \$3,000 in civil cases. It seems to me that the problem raised by clause 8 could be remedied by using the term "any court of competent jurisdiction."

**Mr. McCabe:** We will bring that to the attention of the draftsmen, senator. Certainly it is the intention to use the term "court of competent jurisdiction." It is merely a drafting inconsistency.

[Traduction]

**Le président:** Il s'agit de deux types d'enquêtes différentes; l'une où les enquêteurs rendent simplement visite à une compagnie pour voir comment elle se comporte, et l'autre, quand il s'agit d'ouvrir une enquête à la suite d'une plainte. Dans le premier cas, vous pouvez simplement aller jeter un coup d'œil et essayer de voir où se situent les abus. Sans le savoir, un emprunteur peut se laisser tromper. Votre directeur autorise une enquête. En vertu de ce projet de loi, le directeur disposerait des mêmes pouvoirs que ceux qui sont conférés à l'administrateur, en vertu de la loi de l'impôt sur le revenu. Vous ne faites aucun rapprochement entre l'application de la loi de l'impôt sur le revenu et les mesures proposées dans ce projet de loi n'est-ce pas?

**Le sénateur Cook:** Une enquête ne peut être consécutive qu'à une plainte.

**Le président:** Non, ce n'est pas le cas.

**M. Panet:** Une plainte ne doit pas être nécessairement déposée pour qu'une enquête s'ensuive.

**M. McCabe:** Il faut qu'il y ait une plainte portée contre des institutions déjà réglementées.

**M. Dawson H. Tilley, conseiller auprès du Comité:** Si je peux élaborer sur un aspect, il entre dans les intentions du ministère de détailler les dispositions relatives à la saisie de renseignements sur support électronique? Il y a peut-être des parties vitales des dossiers qui figurent sur les mémoires d'ordinateurs ou autres, qui sont impossibles à séparer et dont la saisie risquerait de porter un préjudice sérieux aux opérations commerciales de la compagnie faisant l'objet de l'enquête.

**M. McCabe:** Nous allons certainement préciser ces dispositions en temps voulu. Nous n'avons pas pensé aux moyens administratifs à mettre en œuvre pour ce type spécial de dossier.

**M. Tilley:** Certaines sociétés parmi les plus importantes ont manifesté quelques inquiétudes au sujet des dispositions relatives à la saisie. D'après ce que j'ai compris des dispositions, il serait possible de saisir des dossiers importants et, conséquemment, de porter atteinte aux transactions commerciales.

**M. McCabe:** Nous allons prendre cette question en considération.

**Le sénateur Flynn:** M. McCabe, l'article 8 du projet de loi porte sur une demande qui doit être présentée à une cour supérieure provinciale ou à une cour de comté, alors que l'article 36 du projet de loi parle de «tout tribunal compétent». Pourquoi employer des mots différents? Vous savez sans doute qu'il n'y a aucun tribunal de comté dans la province de Québec, où il s'agit de la cour provinciale qui est seule compétente pour les affaires civiles allant jusqu'à \$3,000. Il me semble que le problème soulevé par l'article 8 puisse être résolu en employant «tout tribunal compétent».

**M. McCabe:** Nous allons le signaler au rédacteur, sénateur. Il entre certainement dans nos intentions d'employer l'expression: «tribunal compétent». Manifestement il s'agit là d'une erreur dans la rédaction.

[Text]

**The Chairman:** The language which triggers all of these investigative processes is simply "for the purpose of obtaining information relating to the administration of this act, or of inquiring into any complaints within the purview of the act."

Then you get a borrower to make a complaint. I think we are going to have to have a good look at this. It would seem to be a case of taking a bludgeon the size of an elephant to swat a fly.

There may well be problems which you are trying to prevent which work against the interest of the borrower, but is the field of borrowing and lending such a terrible field that we need to combine all of the investigative processes under the Income Tax Act and the Combines Investigation Act, and perhaps other acts, to ensure that the administrator is not hampered in any way in carrying out his investigations?

**Mr. McCabe:** The findings of the joint committee of the Senate and the House of Commons which considered this matter some years ago indicated that there were significant problems, particularly in respect of some classes of lenders and borrowers. Our intention is to be in a position to recognize that there are lenders who indeed are unscrupulous and to be in a position to get at the information required to assist the borrower. Certainly, it is not the intention to interfere with the normal operations of the great majority of lenders who, we all agree, proceed honourably in carrying out lending transactions.

We will look at the provisions in question to ensure that we are not, as you say, providing the administrator with a bludgeon to swat a fly.

**The Chairman:** The bill seems to be aimed at investigating the operations of the lenders. You appear to be asking us, therefore, to accept that all borrowers are well behaved and unsophisticated and not in any sense scheming and conniving; that all of that is on the side of the lenders. These investigative processes could all be initiated by a borrower. A lender may find that he has been "done in the eye" by a borrower. Are you concerned with helping the lender in that situation?

**Senator Cook:** In all fairness, there could be one or more unconscionable lenders who have a group of borrowers terrorized to the point where they are afraid to do anything, and this could put one or more of that class of lenders out of business. It is not an attempt to put the dear old banks out of business.

**Mr. McCabe:** Certainly there is an imbalance, and the proposed act does try to tilt that balance somewhat more in favour of the party that we take to be the weaker, that being the borrower.

**The Chairman:** But there are classes of borrowers who are certainly as sophisticated as any class of lenders.

**Mr. McCabe:** There is not doubt about that, Mr. Chairman.

[Traduction]

**Le président:** Ce qui a déclenché tout le processus d'enquête est simplement la phrase suivante «dans le but d'obtenir des renseignements relatifs à l'application de la présente loi ou d'enquêter sur les plaintes portées conformément à la loi».

Ainsi prenez le cas d'un emprunteur qui dépose une plainte. Examinons la chose de plus près. Il semble qu'il s'agisse dans ce cas d'une mesure disproportionnée par rapport à son objet.

Il se peut qu'il y ait des problèmes que vous essayez d'empêcher car ils pourraient aller à l'encontre des intérêts des emprunteurs mais l'emprunt et le prêt sont-ils difficiles à contrôler que nous ayons besoin de combiner les possibilités d'enquêtes prévues en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ainsi que, peut-être, celles prévues par d'autres lois, pour s'assurer que le directeur a eu les coudées franches pour effectuer son enquête?

**M. McCabe:** Les conclusions du Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, qui s'est penché sur la question voici quelques années, nous indiquent qu'il y avait déjà des problèmes importants qui se posaient à l'époque, tout particulièrement au sujet de certaines classes de prêteurs et d'emprunteurs. Nous voulons être en mesure de dire qu'il y a des prêteurs sans scrupules et de pouvoir nous procurer les renseignements nécessaires pour aider les emprunteurs. Il n'entre certainement pas dans nos intentions de nous ingérer dans les opérations courantes de la plupart des prêteurs qui, nous en convenons tous, font, pour la plupart, preuve d'intégrité dans leurs transactions commerciales.

Nous allons maintenant examiner les dispositions, pour nous assurer qu'elles ne sont pas, comme vous dites, disproportionnées à leur objet.

**Le président:** Le projet de loi semble surtout destiné à enquêter sur les opérations des prêteurs. Vous semblez donc nous demander de croire que tous les emprunteurs se conduisent selon l'éthique simplement et franchement, et que toutes les difficultés proviennent des prêteurs. L'enquête peut être déclenchée par l'emprunteur; mais un prêteur peut également trouver qu'il s'est «fait avoir» par un emprunteur. Dans ce cas, vous souciez-vous véritablement de son sort?

**Le sénateur Cook:** En toute équité, il se pourrait qu'il y ait un ou plusieurs prêteurs sans conscience qui terrorisent un groupe d'emprunteurs, jusqu'au point où ces derniers n'osent plus rien faire, et les mesures proposées pourraient en éliminer certains. Il ne s'agit pas d'un essai de limogeage de nos bonnes vieilles banques.

**M. McCabe:** C'est sûr, il y a là un manque d'équilibre et la loi envisagée essaie de faire pencher la balance en faveur du plus faible, soit l'emprunteur.

**Le président:** Mais il existe certaines catégories d'emprunteurs qui sont certainement aussi armés que n'importe quel prêteur.

**M. McCabe:** Cela ne fait aucun doute, monsieur le président.



[Text]

**Mr. Tilley:** Mr. Chairman, you raised the matter of the administration and maintenance of a register of lenders. I wondered, somewhat semi-facetiously, while Mr. McCabe was replying whether the department had given any thought to the maintenance of a register of borrowers for the information of lenders.

**Mr. McCabe:** I will take your remarks semi-facetiously, too.

**Senator Desruisseaux:** What happens in the case of a transaction which takes place in this jurisdiction but where the records are maintained in another jurisdiction?

**Dr. Evans:** That is a problem, senator. There was an oversight in that respect in the original drafting. We are looking at means of correcting it. One particular example—and this is not one concerning which we expect any problems—is the case of American Express where all records are maintained in Texas. In that situation, the administrator would have no power to go outside of the confines of this country for the purpose of seizing records and making searches.

**Senator Macnaughton:** That may develop into a greater problem in the future. The records are not maintained in Texas for the purpose of evading Canada's laws. It is a matter of convenience, efficiency, and so forth.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, did I take it correctly from some remarks made earlier by Mr. McCabe that the mortgage transaction provisions are going to be reviewed? I am particularly thinking of the three-year term for prepayment. That would completely dislocate the whole mortgage lending industry.

**Mr. McCabe:** The minister did indicate in the letter which he wrote to the chairman of the committee of the other place that it was the intention to take a look at those provisions. We have had extensive discussions with the major groups of mortgage lenders over the past few weeks in an attempt to find a system that will achieve the intent of the bill but which will be workable and will not indeed interfere with the flow of mortgage funds. I think the minister's indication that we will be making changes in this area can be taken as an indication that we can find ways around this problem.

**Senator Lang:** You can appreciate the disastrous effect that these provisions would have on the mortgage lending industry. One has to bear in mind that all of these mortgage funds are being borrowed on five year terms, and most of them are back to back.

**Mr. McCabe:** The matching problem is obviously a serious one, but the genesis of these is the current NHA provisions and it has not caused a particular problem although when you take a look at the pattern of NHA lending you see that those institutions which might have particular matching problems have indeed moved out of NHA.

**The Chairman:** Senator Lang, there is a provision in this letter dealing with mortgage loans and it is not very long.

[Traduction]

**M. Tilley:** Monsieur le président, vous avez soulevé le problème de l'administration et de la tenue d'un registre des prêteurs. Pendant que M. McCabe répondait, je me suis demandé, avec une certaine malice, si le ministère avait envisagé la tenue d'un registre des emprunteurs pour l'information des prêteurs.

**M. McCabe:** En effet, je pense que votre remarque est assez malicieuse.

**Le sénateur Desruisseaux:** Que se passe-t-il dans le cas d'une transaction qui intervient dans une juridiction autre que celle où se trouve le registre?

**M. Evans:** Cela pose un problème, sénateur. Il était sommairement abordé dans la première version du bill. Nous cherchons une solution pour y remédier. Prenons un exemple particulier—qui ne devrait pourtant pas susciter de difficultés—, c'est celui de l'American Express, dont tous les documents se trouvent au Texas. Dans ce cas, l'administrateur n'aurait pas la possibilité d'aller saisir les documents ou faire des recherches à l'extérieur du pays.

**Le sénateur Macnaughton:** Ce point pourrait susciter des problèmes plus graves à l'avenir. On ne garde pas ces documents au Texas dans le but d'échapper aux lois canadiennes. C'est une question de commodité, d'efficacité, etc.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, si je comprends bien les remarques précédentes de M. McCabe, les dispositions concernant les opérations hypothécaires vont être revues. Je pense en particulier aux remboursements anticipés au bout de trois ans. Une telle mesure désorganiserait totalement l'ensemble de l'industrie des prêts hypothécaires.

**M. McCabe:** Dans une lettre que le ministre a adressée au président du comité de la Chambre des communes, il indiquait son intention de reconsidérer ces dispositions. Au cours des dernières semaines, nous avons longuement discuté avec les principaux groupes de prêteurs hypothécaires en essayant de trouver une formule qui permette d'atteindre les objectifs visés par le bill mais dont l'application n'affecterait pas la circulation des fonds hypothécaires. Je pense que l'indication du ministre selon laquelle nous effectuerons des changements dans ce domaine peut signifier que nous pouvons trouver des moyens pour contourner ce problème.

**Le sénateur Lang:** Vous pouvez imaginer l'effet désastreux de ces dispositions sur l'industrie des prêts hypothécaires. N'oublions pas que tous les fonds hypothécaires sont empruntés pour une période de cinq ans et qu'il s'agit, dans la plupart des cas, d'emprunts complémentaires.

**M. McCabe:** Le problème de la contrepartie des prêts est naturellement sérieux, mais à son origine, on trouve les dispositions actuelles de la Loi nationale sur l'habitation, dont l'application n'a pas causé de problèmes particuliers bien que, lorsqu'on considère les types de prêts accordés en vertu de la LNH, on constate que les institutions qui auraient pu avoir des problèmes particuliers pour la contrepartie de leurs prêts ont en fait cessé de se prévaloir de cette loi.

**Le président:** Sénateur Lang, le ministre a consacré aux prêts hypothécaires un passage de sa lettre; il n'est pas très



[Text]

Would you like me to read it? It is on page 2 at the bottom of the page and it says:

Fourth, the provisions dealing with mortgage loans have been a source of great concern to lenders, especially those dealing with pre-payments and associated penalties. I am fully aware of the needs of lenders to be able to match the terms of their assets and liabilities and that failure to allow for this could result in higher mortgage interest rates and the possibility of reductions in the supply of mortgage funds. Neither of these results are in the interests of borrowers and I have instructed my officials to explore possible modifications in this area.

We are familiar with those provisions and what they suggest in connection with pre-payments et cetera. It is a very sensitive area, and if you have enough statutory intimidation in any bill that you are proposing, why, they will find other places for their money.

**Mr. McCabe:** Our reading of the Canadian mortgage market is that in general it works very well and we do not want anything in this legislation to interfere with the proper operation of that market. We are concerned on the pre-payment side, however, and we believe that it is possible, and I think you will find that a number of lenders believe it is possible, to ensure that the consumer is protected on that side without interfering with the flow of funds.

**Senator Lang:** But sometimes the shoe is on the other foot and the interest rates go down.

**Mr. McCabe:** That is quite right. I think some of our consultations with lenders and other parties on this bill have been going on for some years, and I think we talked with lenders at one point during the period when the prospect was for rising rates and their views were quite different at that point in time.

**Senator Hays:** Mr. Chairman, I have not been attending all the meetings of this committee, but I am very interested in this bill. Going over the bill, there does not seem to be any provision as to ceilings on interest rates. I suppose this point has already been discussed in committee, but I was wondering if in such discussions some reason was given as to why there were no such ceilings.

**Dr. Evans:** I can speak to that, Mr. Chairman. There is, as a matter of fact, a ceiling of sorts in clause 37.(1)(a) which provides for the criminal rate, and that would be an absolute ceiling. There is not a provision for ceilings in the sense that you would find in the Small Loans Act currently. We have done a great deal of research and have had access to a great deal of research from other countries, particularly the United States. A great deal of work had been done there in this area. We have come to the conclusion based upon the vast evidence from this research that ceilings, in fact, operate to the detriment of the very borrowers that they are trying to protect, because it is quite clear that lenders, as has been mentioned earlier, have a discretion as to where they place their funds

[Traduction]

long. Voudriez-vous que j'en donne lecture? Il figure à la page 2, au bas de la page et il est ainsi rédigé:

Quatrièmement, les dispositions relatives aux prêts hypothécaires ont provoqué une vive inquiétude chez les prêteurs, notamment celles qui traitent des remboursements anticipés et des pénalités connexes. Je suis parfaitement conscient de la nécessité, pour les prêteurs, d'être en mesure d'équilibrer leur actif et leur passif et s'ils n'avaient pas la possibilité de le faire, il en résulterait des taux d'intérêt hypothécaires plus élevés et la possibilité d'une réduction des fonds consacrés aux prêts hypothécaires. Aucun de ces résultats n'est souhaitable pour les emprunteurs et j'ai demandé à mes fonctionnaires d'étudier d'éventuelles modifications dans ce domaine.

Nous connaissons bien ces dispositions et leurs implications pour les remboursements anticipés, etc. C'est une question très délicate et si les dispositions réglementaires d'un bill que vous proposez ont un effet d'intimidation sur les prêteurs, ils trouveront d'autres modalités pour prêter leur argent.

**M. McCabe:** A notre connaissance, le marché canadien des hypothèques fonctionne généralement très bien et nous ne voulons pas qu'une mesure législative en perturbe le bon fonctionnement. Cependant, nous sommes préoccupés par la question des remboursements anticipés et nous croyons, comme le pensent, sans doute un certain nombre de prêteurs, qu'il est possible d'assurer la protection du consommateur en ce domaine sans perturber la circulation des fonds.

**Le sénateur Lang:** Mais parfois, la balle change de camp et les taux d'intérêt baissent.

**M. McCabe:** C'est parfaitement exact. Depuis quelques années, nous nous entretenons avec les prêteurs et les autres parties concernées par ce bill et nous avons discuté avec des prêteurs à un moment où l'on s'attendait à une augmentation des taux, et leurs points de vue étaient alors tout à fait différents.

**Le sénateur Hays:** Monsieur le président, je n'ai pas assisté à toutes les séances de ce comité, mais ce bill m'intéresse beaucoup. Je l'ai parcouru et il semble qu'il ne contienne aucune disposition sur le plafonnement des taux d'intérêt. Je suppose que cette question a déjà été discutée en comité, mais j'aimerais savoir si, au cours de ces discussions, on avait donné un motif quelconque à cette absence de dispositions sur le plafonnement.

**M. Evans:** Je peux répondre à cela, monsieur le président. En fait, il existe une sorte de plafonnement dans l'article 37(1)a) qui considère comme étant une infraction le fait de dépasser le taux prescrit, et ce taux constitue une limite absolue. Le bill ne prévoit pas un plafonnement au sens de l'actuelle Loi sur les petits prêts. Nous avons effectué de nombreuses recherches et nous avons consulté les recherches effectuées dans d'autres pays, notamment aux États-Unis. Un travail important a été réalisé dans ce domaine. A partir des preuves abondantes qui apparaissent dans ces recherches, nous sommes parvenus à la conclusion que le plafonnement, en fait, agissait au détriment des emprunteurs qu'il s'efforce de protéger, car il est évident que les prêteurs, comme on l'a indiqué

[Text]

and if the ceilings are set in such a way that the rate of return that lenders can obtain is less than that which for the same risk they can obtain elsewhere they simply will not lend, and this is what we call the exclusionary effect. So, by placing ceilings you do not provide loanable funds to individuals at a lower rate than they would get otherwise. You simply exclude those borrowers whose risk justifies a higher rate from the market. As a matter of fact we have looked at the evidence. The Small Loans Act has ceilings and the lending that takes place under the Small Loans Act has diminished greatly and in fact it is down right now, that is in 1976, to less than 1 per cent of the total lending in Canada. The companies operating under the Small Loans Act, in the small loan portion of their portfolio lost over \$8 million in 1974, and the only reason they continue to lend is because they have established a relationship which at some later time will lead to loans that are above the ceiling of \$1,500 which right now is the maximum amount that the ceiling is applied to. We have had the benefit of the work of the National Commission on Consumer Finances in the United States which has done a tremendous amount of work in this field. In the United States, of course, interest is regulated by the States and not by the federal government. Some States have usury laws which impose very low ceilings, and as a result these usury laws they have had to come forward with all kinds of legislation to provide for special classes of lenders which could lend at rates above those ceilings because of the massive exclusionary effects that were felt. Many of the progressive States in the United States have raised their ceilings to levels that we would consider comparable with the criminal rate level.

**Senator Hays:** Can you put a number on that?

**Dr. Evans:** I cannot put a number on the criminal rate.

**Senator Hays:** But in the States?

**Dr. Evans:** In the States some of the ceilings start at as high as 45 per cent and then taper down to 20 per cent for loans of a very large size. The point there is, of course, that fixed costs apply to a small loan for a very short period of time drive the rate up and the rate turns out to be higher. Then of course as you get into larger loans the fixed costs are amortized over a longer period of time and over a larger amount and so the effect on the rate is much smaller. They have a step-rate system. The National Commission on Consumer Finance in the United States, on the other hand, has suggested that where a competitive market is available and where competition works, ceilings are totally unnecessary and in fact by imposing ceilings you constrain competition in such a way that you get a self-fulfilling prophesy. You put the ceilings on because you believe that competition does not work, and one of the reasons it does not work is because there are ceilings on. Then there is another problem because as you drive lenders out of business because of the lack of competition by the imposition of ceilings, this lessening of competition allows the existing lenders to raise their rates generally because they are not under the constraint or competitive forces as they were before. So the overall effect of the ceiling is that not only are people excluded

[Traduction]

précédemment, choisissent discrétionnairement la façon dont ils vont placer leurs fonds et si le plafonnement est tel que le taux d'intérêt obtenu par le prêteur est inférieur à celui qu'il pourrait obtenir ailleurs pour le même risque, il s'abstiendra simplement de prêter son argent et c'est ce que nous appelons «l'effet d'exclusion». Donc, en fixant des plafonds, vous ne permettez pas aux particuliers d'emprunter à meilleurs taux. Vous ne faites qu'exclure les emprunteurs qui présentent des risques et qui justifient des taux plus élevés. En effet, nous en avons eu la preuve. La Loi sur les petits prêts fixe des plafonds et les prêts visés par cette Loi ont fortement diminué; de fait, ils représentent maintenant, en 1976, moins de 1 p cent du total des prêts au Canada. Les sociétés visées par la Loi sur les petits prêts ont perdu, en 1974, au delà de \$8 millions au titre des petits prêts, et elles continuent de prêter pour la seule raison qu'elles ont établi des liens qui les amèreront peut-être à consentir des prêts se situant au dessus du plafond de \$1,500 qui correspond actuellement au montant maximum auquel le plafond s'applique. Nous avons eu la chance de consulter les travaux très poussés de la *National Commission on Consumer Finances* aux États-Unis. Dans ce pays, les taux d'intérêt sont, bien sûr, régis par les États et non par le gouvernement fédéral. Certains États ont, pour empêcher les prêts usuraires, adopté des lois qui imposent des plafonds très bas, et en conséquence, ils ont dû adopter toutes sortes d'autres lois pour créer des catégories spéciales de prêteurs autorisés à prêter à des taux supérieurs à ces plafonds étant donné les effets exclusionnaires massifs qu'on avait constatés. Bon nombre d'États progressistes des États-Unis ont élevé leurs plafonds à des niveaux que nous considérerions criminels.

**Le sénateur Hays:** Pourriez-vous nous dire de quels taux il s'agit?

**M. Evans:** Je ne puis illustrer par des chiffres la notion de taux criminel.

**Le sénateur Hays:** Mais aux États-Unis?

**M. Evans:** Aux États-Unis, certains des plafonds commencent à 45 p. 100 et vont en diminuant jusqu'à 20 p. 100 pour des prêts très importants. Ce qui arrive, bien sûr, c'est que les coûts fixes applicables aux petits prêts à très court terme augmentent le taux considérablement, et c'est ce qui fait que le taux est plus élevé. Par contre, bien sûr, dans le cas de prêts plus importants, les frais fixes sont amortis à plus long terme et sur un plus gros montant, de sorte qu'ils influent beaucoup moins sur le taux. Ils ont un système de taux dégressif. Aux États-Unis, par ailleurs, la *National Commission on Consumer Finance* estime que lorsque la concurrence fonctionne normalement, les plafonds sont absolument inutiles, et que, de fait, en imposant de tels plafonds vous nuisez à la concurrence et rendez ces plafonds nécessaires après coup. Vous fixez des plafonds parce que vous pensez que la concurrence ne fonctionne pas, et les plafonds constituent l'une des raisons pourquoi elle ne fonctionne pas. Puis, survient un autre problème, car, en forçant certains prêteurs à se retirer des affaires en raison du manque de concurrence causé par l'imposition de plafonds, l'affaiblissement de la concurrence permet aux prêteurs qui survivent d'élever leurs taux en général, car ils ont moins qu'avant à subir les contraintes de la concurrence. En



[Text]

from the market who happen to be high risk, but also the people who could qualify for loans at rates below the ceilings wind up generally paying higher rates as a result of the lessened competition. The approach we have taken in this bill is to provide for measures that will stimulate competition, allow comparability so that people can look forward to a program to work with financial intermediaries which exist in the market place now to try to make funds available to low-income high risk consumers from reputable lenders. So rather than trying to protect by putting ceilings on we are trying to protect by stimulating competition and competitive forces because we believe that this is more viable and long-lasting and a better method of protecting borrowers than imposing statutory ceilings.

**Senator Beaubien:** Mr. Chairman, could I ask Dr. Evans what is the total of consumer loans again? What does it work out at per head?

**Dr. Evans:** Currently?

**Senator Beaubien:** Yes.

**Dr. Evans:** Of total consumer lending—right now it is about \$25 billion of total outstanding consumer debt, and that works out somewhere in excess of \$1,000 per man, woman and child in Canada.

**Senator Beaubien:** How does it compare with the United States?

**Dr. Evans:** Ours is higher. Our is higher than that in the States in that respect, and it is also somewhat higher than it is in the States in respect of the proportion of total disposable personal income. The ratio of debt to total disposable personal income is around 23 to 24 per cent in Canada which is higher than it is in the United States.

**Senator Beaubien:** It seems to me, Mr. Chairman, that what we should be trying to do is to stop people from borrowing so much rather than increasing competition. We hear all the time on radio and television people saying, "You have equity in your home, you can come and borrow for second mortgages and all that kind of thing." All the young people getting married go out and buy everything they need furniture, radios, televisions and all the rest of it and run themselves completely into debt. So what we should be doing is trying to prevent people from borrowing rather than encouraging them to borrow more.

**Mr. Tilley:** Mr. Chairman, I would like to ask Dr. Evans this question. In your discussion of rates you have also discussed the ceilings and why they are in the legislation. Have you looked at another side of the coin with respect to rates, that is in looking at a rate that might be warranted, taking the bank prime rate and adding 6 or 7 points or 8 points and saying that everything below that level would be a warranted rate, thereby excluding the due process by which someone can go to have the rate reviewed. This would apply in a situation where a rate might be quite conscionable and quite right, but

[Traduction]

fin de compte, non seulement les plafonds ont-ils pour effet d'exclure du marché des emprunteurs présentant des risques élevés, mais, aussi, ceux qui auraient pu normalement obtenir des emprunts à des taux inférieurs aux plafonds doivent généralement payer des taux plus élevés en raison de l'affaiblissement de la concurrence. Avec ce projet de loi, nous prévoyons des mesures pour stimuler la concurrence et permettre la comparaison afin d'avoir un programme où les intermédiaires financiers qui existent actuellement sur le marché pourront mettre à la disposition des consommateurs à faible revenu et présentant des risques élevés des fonds provenant de prêteurs de bonne réputation. Ainsi, plutôt que d'essayer de protéger les consommateurs en fixant des plafonds, nous tentons de les protéger en stimulant la concurrence, car nous croyons que c'est une meilleure méthode, plus viable et plus durable que celle consistant à imposer des plafonds.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, puis-je demander à M. Evans de nous rappeler quel est le total des prêts à la consommation? Que représente ce montant par habitant?

**M. Evans:** Actuellement?

**Le sénateur Beaubien:** Oui.

**M. Evans:** Le total des prêts à la consommation, soit la dette totale des consommateurs canadiens s'élève actuellement à environ \$25 milliards, soit plus de \$1,000 par habitant, en comptant les femmes et les enfants.

**Le sénateur Beaubien:** Comment cela se compare-t-il avec les États-Unis?

**M. Evans:** Notre moyenne est la plus élevée. Elle est plus élevée qu'aux États-Unis pour ce qui est de la dette, et elle l'est également si l'on considère quelle proportion du total du revenu personnel net les dettes représentent. Au Canada, les dettes représentent environ 23 ou 24 p. 100 du total du revenu personnel net, ce qui est plus élevé qu'aux États-Unis.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur le président, il me semble que, plutôt que d'accroître la concurrence, nous devrions tenter d'empêcher les gens d'emprunter autant. À la radio comme à la télévision, on nous répète sans cesse: «Votre demeure représente une valeur, venez nous voir pour obtenir un prêt en deuxième hypothèque, et quoi encore!» Tous les nouveaux mariés s'empressent d'aller acheter tout ce dont ils ont besoin de meubles, radio, téléviseur, etc., et s'enfoncent dans les dettes. Donc, ce que nous devrions faire, c'est d'essayer d'empêcher les gens d'emprunter, plutôt que de les encourager à emprunter davantage.

**M. Tilley:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Evans. Dans votre discussion au sujet des taux, vous avez également étudié la question des plafonds et des motifs pour lesquels ils sont imposés par la loi. Avez-vous examiné une autre possibilité en ce qui concerne les taux? Avez-vous songé à fixer un taux qui pourrait être justifié, en ajoutant, par exemple, 6, 7 ou 8 p. 100 au taux bancaire préférentiel et en déclarant que tout ce qui est inférieur à ce niveau constitue un taux légitime, excluant ainsi les recours aux procédures judiciaires pour contestation de taux. Cela pourrait s'appliquer



[Text]

in the view of the particular borrower he may think he has a case to proceed on.

**Dr. Evans:** I think you have an interesting proposal, Mr. Tilley, and I notice that that proposal was put forward by both the caisses populaires and the credit unions. It does present an interesting possibility but it does also present some major problems in that if you establish such a level, although you have not come forward with statutory interest rate ceilings you have done all but that and the effect could very well be the same that you would find rates squeezing up underneath that limit that you have established as being the limit below which no actions can be brought because of an unwarranted rate because there is no way for reviewing those rates.

**The Chairman:** But, Dr. Evans, so what? Is it part of this legislation to keep rates down?

**Dr. Evans:** Yes, sir. I think the effect of this legislation is indirectly, as Mr. McCabe mentioned in his opening remarks, to make the system more competitive and by doing so in that way keeping rates down to their minimum realistic level in a competitive market system.

**The Chairman:** You say this is one of the objectives of the bill?

**Dr. Evans:** Yes.

**The Chairman:** Well, if it is, I can see where we are going to need you back again because we are going to have a lot of questions. Frankly I did not conceive the design of this bill, and I know that a number of members of the committee did not conceive the design of this bill, as being to help to push rates down. I thought the marketplace was the place where rates were established.

**Dr. Evans:** That is true.

**The Chairman:** And you decided in this legislation whether there was an excess by reason of the loading in of charges.

**Dr. Evans:** If I might clarify that point, Mr. Chairman, what I meant is that we are not by statute going to push interest rates down, but what we are trying to do with some of the main features of the bill is to provide an environment in which borrowers are much more aware of what they are paying and what options are available to them in the marketplace and as a result of borrowers having this information available to them, then lenders will have to be more keenly competitive within the confines of the existing market system.

**The Chairman:** You are talking about persuasion.

**Dr. Evans:** That is true, and as a result rates will be kept to their minimum by the normal competitive market forces. But we are not statutorily doing anything to push rates down.

**The Chairman:** But you are talking about lack of competition. Is there not competition in the marketplace?

**Dr. Evans:** There is competition in the marketplace, but I think the research we have looked at and have conducted here and what we have studied from elsewhere indicates that that competition is less than you should expect in a normal market.

[Traduction]

dans le cas où un emprunteur ayant obtenu un prêt à un taux juste et raisonnable s'avise de croire le contraire et songe à poursuivre en justice son créancier.

**M. Evans:** Je crois qu'il s'agit là d'une proposition intéressante, monsieur Tilley, et je remarque que cette proposition a été formulée tant par les caisses populaires que par les caisses d'épargne et de crédit. Cette possibilité est intéressante, mais elle n'en présente pas moins certains problèmes majeurs du fait qu'en établissant ainsi un niveau, même si vous ne fixez pas de plafond au taux d'intérêt, vous faites tout sauf cela, et les conséquences pourraient fort bien être les mêmes, soit que les taux monteraient tous à cette limite qui a été fixée pour empêcher les poursuites pour contester un taux injuste.

**Le président:** Mais, monsieur Evans, qu'importe? Est-ce que la loi vise à maintenir les taux à un bas niveau?

**M. Evans:** Oui, monsieur. Je crois que le but de cette loi est, indirectement, comme l'a mentionné M. McCabe dans sa déclaration préliminaire, de rendre le système plus concurrentiel, et, partant, de maintenir les taux à un bas niveau correspondant à un minimum réaliste dans un système de marché concurrentiel.

**Le président:** Vous dites que c'est l'un des objectifs du bill?

**M. Evans:** Oui.

**Le président:** Bien, s'il en est ainsi, je crois que nous ayons encore recours à vos services parce que nous aurons une foule de questions à poser. Franchement, je ne pensais pas, tout comme un bon nombre de membres de ce Comité, que ce bill avait pour but de faire diminuer les taux. Je croyais que les taux étaient fixés d'après le marché.

**M. Evans:** C'est exact.

**Le président:** Vous prévoyez par cette loi les cas où il y aura excédent en raison du gonflement des frais.

**M. Evans:** Permettez-moi d'éclaircir ce point, monsieur le président; je veux dire que nous n'avons pas l'intention, en vertu de la loi, de faire descendre les taux d'intérêt. Nous visons plutôt, par certaines dispositions du bill, à créer un contexte qui ferait prendre conscience aux emprunteurs des sommes qu'ils doivent payer et des différentes options qui leur sont offertes sur le marché; ainsi, la concurrence que se livrent les prêteurs devra être plus vive dans des limites du marché actuel.

**Le président:** Vous parlez de la persuasion.

**M. Evans:** C'est exact; de cette façon, les forces normales du marché maintiendront les taux à un niveau minimum. Nous ne légiférons pas du tout pour abaisser les taux.

**Le président:** Vous parlez de l'absence de concurrence; la concurrence n'existe-t-elle pas sur ce marché?

**M. Evans:** La concurrence existe, mais je pense que les résultats de recherches que nous avons étudiés, les études qui ont été faites ici et ailleurs démontrent toutes que la concurrence est plus faible que celle d'un marché normal.

[Text]

**The Chairman:** Did you work out an answer why? Do you think it is because a bill such as this does not exist?

**Dr. Evans:** I can give you very many reasons why the competition does not exist to the level that it should in this country.

**The Chairman:** Did you incorporate any of those in this bill?

**Dr. Evans:** Yes, sir, we have as a matter of fact, and that is the area of disclosure and the area of information. Right now the borrower or depositor cannot, without a great deal of difficulty, make a comparison between alternatives in the marketplace that he can depend on. As a result, we have heard evidence from your own committee hearings that interest rates really do not matter to borrowers. There are very good reasons why interest rates do not matter to borrowers, because interest rates do not mean the same thing from different lenders.

**The Chairman:** Why won't you fix an interest rate in the bill?

**Dr. Evans:** We will in the criminal rate section.

**The Chairman:** A maximum interest rate.

**Dr. Evans:** In the criminal rate section.

**The Chairman:** I am not talking about the criminal rate. The criminal rate is not a civil rate. If the criminal rate under clause 37 is made by regulation to be 17 per cent of the amount of the loan, or something of that nature, no criminal proceedings can commence in relation to anything I charge under 17 per cent.

**Dr. Evans:** That is correct.

**The Chairman:** But you have also said that any rate, even 1 per cent I assume, could be attacked as being unwarranted. That has got me completely puzzled.

**Mr. McCabe:** We are providing a specific definition in the bill of what is warranted. Our attempt will be, as Dr. Evans has suggested, to ensure that the so-called criminal rate is sufficiently above normal market operations that it does not interfere with the operation of the market. However, it is still possible, within the normal market range, that an unsophisticated borrower could be charged a rate that would not be warranted according to the definition of the bill; that is, it would not be warranted in the sense that it corresponded to the risk the person presented, the cost of funds and the cost of doing business for the lender.

**Mr. Panet:** Could I put the question perhaps differently? What policy objective is accomplished by enabling a borrower to attack an interest rate charge which is below the prime rate, which he can under the bill?

**Dr. Evans:** When would you ever find an interest rate below the prime rate?

**Mr. Panet:** It is possible.

**Senator McIlraith:** Oh yes.

[Traduction]

**Le président:** Avez-vous essayé de trouver pourquoi? Croyez-vous que c'est parce qu'il n'y avait pas de bill de ce genre?

**M. Evans:** Je peux vous donner de nombreuses raisons expliquant pourquoi la concurrence n'est pas, dans ce pays, au niveau où elle devrait être.

**Le président:** Avez-vous donné certaines de ces raisons dans ce bill?

**M. Evans:** Oui, monsieur. On en parle dans les articles sur les renseignements et la publicité. Présentement, l'emprunteur ou le déposant ne peut, sans grande difficulté, comparer les différentes possibilités qu'offre le marché où il fait affaires. D'ailleurs, nous avons entendu des témoins aux audiences de notre propre Comité affirmer que les taux n'intéressaient pas réellement les emprunteurs. Il y a de très bonnes raisons pour lesquelles les taux d'intérêt n'intéressent pas les emprunteurs, parce que ces taux d'intérêt ne sont pas interprétés de la même façon par les prêteurs.

**Le président:** Pourquoi ce bill ne fixe-t-il pas un taux d'intérêt?

**M. Evans:** Nous allons le faire dans l'article concernant les taux illégaux.

**Le président:** Vous allez fixer un taux d'intérêt maximal?

**M. Evans:** Oui, dans l'article concernant les taux illégaux.

**Le président:** Je ne parle pas des taux illégaux. Le taux illégal n'est pas le taux en vigueur. Si, en vertu de l'article 37, les taux illégaux sont fixés à 17 p.100 du montant du prêt, ou un pourcentage semblable, aucune poursuite criminelle ne peut être intentée en rapport avec un taux fixé en deça de 17 p.100.

**M. Evans:** C'est exact.

**Le président:** Mais vous avez dit également que tout taux, même un taux de 1 p. 100, pourrait faire l'objet d'une poursuite, parce qu'il serait jugé injustifié. Je ne comprends pas.

**M. McCabe:** Dans le bill, on donne une définition très précise d'un taux considéré justifié. Comme M. Evans l'a déclaré, nous essayons de nous assurer que les taux illégaux se situent bien au-dessus des taux du marché de façon à ne pas nuire aux opérations normales du marché. Cependant, il est toujours possible, dans le cadre normal du marché, qu'on demande à un emprunteur inexpérimenté un taux injustifié, d'après la définition de ce bill; c'est-à-dire que ce taux ne serait pas justifié dans le sens normal: le risque que cette personne représente pour le prêteur, le coût de l'argent et les frais administratifs.

**M. Panet:** Je vais poser ma question autrement. Quels objectifs cette politique poursuit-elle en permettant à l'emprunteur de contester un taux d'intérêt demandé qui se trouve en deça du taux préférentiel et qui est permis en vertu de ce bill?

**M. Evans:** Est-il possible qu'un taux d'intérêt soit inférieur au taux préférentiel?

**M. Panet:** C'est possible.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, c'est possible.



[Text]

**Mr. Panet:** Possibly a short term loan.

**Dr. Evans:** General Motors pays the prime rate.

**Mr. Panet:** Take the prime rate. Is there a policy objective enabling a borrower to attack a transaction where the prime rate is charged?

**Dr. Evans:** It would never happen.

**Mr. Panet:** Under the legislation the borrower can still go to court and challenge the rate which was charged, which is at the prime rate.

**Mr. McCabe:** In the normal processes of the court he runs the risk of being thrown out on the basis that it is frivolous.

**Mr. Panet:** But why do you give him that rate at all?

**Mr. McCabe:** How do you propose that we limit it?

**Mr. Panet:** By having a floor rate which would be, by definition of the legislation, deemed to be an acceptable rate.

**Dr. Evans:** Possibly I could draw an analogy, and that is with the speed limit. Would you say any kind of driving behaviour, as long as it is conducted under the speed limit, should be condoned?

**The Chairman:** Oh, no.

**Dr. Evans:** That is exactly what we are asking here. There is a maximum rate, but we are saying that there are practices that can occur below that maximum rate which should not be condoned. I can give you an example of one. We know of several lending institutions that have a fixed rate that they will charge for loans of somewhere in the range of 19½ per cent. It happens in the area of vendor credit. At the same time, they have several different contracts that they give to retailers and dealers, which have various rates on them, and, depending upon the opinion of the seller of the goods as to what he can extract from the particular individual that has come in to buy the goods, and finance them on time, he will select the contract that has what he considers to be the appropriate rate on it, although the lending company wants only 19½ per cent, and everything that is charged above 19½ per cent goes into the pocket of the seller of the goods. We are saying that in that situation, depending upon how that particular vendor sees the borrower, in the light of how badly he wants that car for example, or how badly he wants that refrigerator, if the vendor thinks he wants it badly enough, he will pull out the 26½ per cent form, get him to sign that, and that is the rate he will pay. If he seems to be a little less anxious to have the goods, or if there seems to be a possibility that he will change his mind, the vendor will pull out the 21½ per cent form.

I am saying that those kinds of practices, while they may be totally responsible, and legitimate, and I am not making a value judgment one way or another, certainly have a questionable content to them.

**Mr. Panet:** Is that not something entirely different from the suggestion I had, that there is a rate—although it may be a rate that changes from year to year, perhaps—below which, or at which, it is considered to be acceptable in the marketplace? And if that is the case, then is there any benefit being gained

[Traduction]

**M. Panet:** Dans le cas des emprunts à court terme.

**M. Evans:** Les taux de la General Motors sont préférentiels.

**M. Panet:** Passons à la question de taux préférentiel. Ce bill vise-t-il à permettre à l'emprunteur de contester une transaction où on lui imposerait le taux préférentiel?

**M. Evans:** Cela ne pourrait jamais se produire.

**M. Panet:** En vertu de cet loi, l'emprunteur peut toujours contester devant les tribunaux le taux d'intérêt qu'on lui impose et qui serait équivalent au taux préférentiel.

**M. McCabe:** Il risque que, dans le cours normal de la justice, sa demande soit rejetée parce qu'elle n'est pas sérieuse.

**M. Panet:** Alors, pourquoi fixer ce taux?

**M. McCabe:** Comment voulez-vous que nous le limitions?

**M. Panet:** En fixant un taux maximal qui pourrait en vertu de la loi, être jugé acceptable.

**M. Evans:** On pourrait peut-être le comparer à la vitesse maximale. Seriez-vous prêt à affirmer que tout comportement d'un conducteur, aussi longtemps qu'il respecte les limites de vitesse, ne peut faire l'objet de poursuites?

**Le président:** Oh, non.

**M. Evans:** C'est exactement la question que nous posons. Il y a un taux maximal, mais nous affirmons qu'il y a certaines transactions qui peuvent se faire en deçà de ce taux maximal, mais qui pourraient être répréhensibles. Je pourrais vous citer un exemple. Nous savons que plusieurs institutions de prêts ont des taux fixes d'environ 19.5 p. 100. Cela peut se produire dans le secteur des prêts aux vendeurs. En même temps, ces sociétés de prêts ont différents contrats dont le taux varie pour chacun, qu'ils soumettent aux détaillants et aux commerçants, et, selon l'opinion de celui qui vend la marchandise, quant à ce qu'il peut retirer de l'acheteur et qui doit financer la transaction, choisira le contrat qui, selon lui, a le taux d'intérêt le plus avantageux, bien que la société de prêts n'exige que 19.5 p. 100, et tout excédent tombe dans sa poche. Nous affirmons que, dans ce cas, selon l'opinion qu'a l'emprunteur du vendeur, et selon le besoin de l'acheteur, du besoin qu'il a, par exemple, d'acheter une auto ou un réfrigérateur, si le vendeur croit que l'acheteur en a réellement besoin, il va demander un taux d'intérêt de 26.5 p. 100 et obliger l'acheteur à signer le contrat contenant ce taux, c'est tout. Si l'acheteur semble un peu moins désireux d'avoir ce bien ou qu'il puisse changer d'idée, le vendeur va lui présenter le contrat dont le taux d'intérêt sera de 21.5 p. 100.

Je veux dire que ces pratiques, tout en étant peut-être tout à fait responsables et légitimes et je ne porte aucun jugement de valeur, que ce soit dans un sens ou dans l'autre, sont certainement discutables.

**M. Panet:** N'est-ce pas totalement différent de la proposition que j'ai faite, c'est-à-dire qu'il existe un taux—bien qu'il puisse varier d'année en année—qui est acceptable sur le marché? Et si c'est le cas, y a-t-il avantage à donner à chaque emprunteur dans la Loi les moyens de contester ce taux?



[Text]

by giving every borrower the opportunity to challenge that rate under the act?

**Dr. Evans:** I think your comment is well taken. I would suggest that we would like to have some time to consider it, together with the possibilities that arise from it.

**Senator Lang:** You would produce a floor, though.

**Dr. Evans:** That is the problem.

**Senator Hays:** When you were doing the necessary research to enable you to decide that you would not have a ceiling, you must have found out how much money is loaned by the loaning institutions in this country that fix ceilings on the amount of money that they will loan at a certain rate, anything below this being considered by them to be too risky. What percentage of all the money that is loaned by institutions in Canada falls into that category? I am thinking of all the banks, and the major trust companies, and all that sort of thing, who automatically set their own ceiling, whether it is a question of a personal loan or a mortgage loan, saying "We will not loan anybody money above 13 or 14 or 15 per cent, because it is too risky for us. Either he's in or he's out." After all, no loan is any good if it is not repaid. Most people get into trouble because the financial institutions are too kind to them when it comes to loaning them money. I am wondering what the percentage is.

**Dr. Evans:** Are you asking what percentage people set as a ceiling above which they will not lend?

**Senator Hays:** You say that everybody in Canada owes \$1,000. That is what you say.

**Dr. Evans:** That is an average.

**Senator Hays:** So they have borrowed this money from somebody. How many of those dollars are borrowed from institutions that have automatically set a ceiling that is something under 18 per cent?

**Dr. Evans:** I think you are probably talking in the range of 80 to 90 per cent of all consumer loans. In fact, if you get right down to it, you are talking about all consumer loans, because even the companies that charge between 26 and 30 per cent currently have set a ceiling. They say, "Our rate is 30 per cent. We will assess the individuals that come into our operation, and if they are a sufficiently good risk, then we will make the loan; but the rate we charge is 30 per cent." I would therefore expect that all lending institutions perform the kind of operation that you have described.

**Senator Hays:** Then, assuming that 75 per cent of the companies that lend all the money that is borrowed in Canada have indicated that their ceiling is 16 per cent, which I would think it would be, without knowing—I am taking this off the top of my head—why would that not be a decent ceiling to put into your bill?

**Dr. Evans:** I think, senator, that I would have to respond in the same way that I responded earlier: Where would you set that ceiling?

[Traduction]

**M. Evans:** Votre question est pertinente. A mon avis, nous demanderions un temps de réflexion afin de dégager les possibilités qui pourraient surgir.

**Le sénateur Lang:** Mais vous fixeriez quand même un plancher?

**M. Evans:** Voilà où réside le problème.

**Le sénateur Hays:** Lorsque vous avez fait des recherches qui vous ont amené à décider de ne pas fixer de plafond, vous avez dû calculer le montant des prêts consentis par les établissements de prêt nationaux qui fixent des plafonds au montant d'argent qu'ils sont disposés à prêter à un certain taux, tout taux inférieur leur apparaissant trop risqué. Quel pourcentage des prêts consentis par les établissements de prêt au Canada tombe dans cette catégorie? Je veux parler de toutes les banques, des principales sociétés de fiducie et autres établissements financiers qui fixent automatiquement leur propre plafond, qu'il s'agisse de prêts personnels ou de prêts hypothécaires, et qui déclarent qu'ils ne veulent consentir aucun prêt au-dessus de 13, 14 ou 15 p. 100 car les risques sont trop élevés. Après tout, un prêt ne sert à rien s'il n'est pas remboursé. La plupart des individus ont des difficultés car les établissements financiers sont trop souples lorsqu'il s'agit de leur prêter de l'argent. Je me demande quel est le pourcentage?

**M. Evans:** Demandez-vous le pourcentage que les établissements se fixent comme plafond?

**Le sénateur Hays:** Vous dites que chaque personne au Canada doit \$1,000. C'est ce que vous avez dit.

**M. Evans:** C'est une moyenne.

**Le sénateur Hays:** Ces personnes ont emprunté de l'argent à quelqu'un. Combien de prêts ont été consentis par des établissements qui ont automatiquement fixé un plafond qui ne dépasse pas 18 p. 100?

**M. Evans:** Il s'agit environ de 80 à 90 p. 100 de tous les prêts au consommateur. En fait, si on examine bien la situation, il s'agit de tous les prêts au consommateur car même les établissements qui prélèvent un taux de 26 p. 100 à 30 p. 100, ont fixé un plafond. Ils déclarent que leur taux est de 30 p. 100. Ils font une enquête de solvabilité sur les emprunteurs éventuels et si ceux-ci représentent un «risque à prendre» ils consentiront le prêt. Mais le taux sera de 30 p. 100. En conséquence, je suppose que tous les établissements de prêt procèdent de la façon que vous avez décrite.

**Le sénateur Hays:** Alors, en supposant que 75 p. 100 des sociétés qui prêtent la totalité de l'argent qui est emprunté au Canada indiquent que leur plafond est de 16 p. 100, ce que je crois aisément, sans savoir vraiment—je dis un chiffre au hasard—pourquoi ne pas inclure ce plafond dans le bill?

**M. Evans:** Je crains, sénateur, que ma réponse ne soit identique à celle que je vous ai donnée tout à l'heure. Où fixeriez-vous ce plafond?

[Text]

**Senator Hays:** Somewhere around 75 per cent of the money that was loaned by the lender who would say he has decided in his wisdom through long experience in business and that sort of thing that he did not want to touch someone and must charge more than 16 per cent because the borrower is irresponsible and may not be able to repay.

**Dr. Evans:** Senator, I would say that would be going in the direction in which we do not wish to go. We would prefer that the individual be allowed to make his decisions on his own behalf and that funds be made available from responsible lenders. If we set the ceiling too low, we exclude those people from the legitimate market, as I said before, but we would not satisfy the demand for loanable funds. The borrowers would look elsewhere for loanable funds and one of those places would be the loan sharks. We have estimates now that we have loan sharking at the level of somewhere between \$3 billion and \$5 billion. \$5 billion seems quite high to me, but Captain Henri Marchessault of the Montreal Police Department has indicated that somewhere in the range of \$3 billion would be his estimate of the volume of loan sharking that goes on in this country. Now, \$3 billion is a substantial proportion of the total \$23 billion total outstanding consumer debt. If the ceiling were lowered and it were made a crime to loan at above 13½ per cent, or 15 per cent or 18 per cent, there would be much more loan sharking taking place than we now have. Our estimates now are that only about 3 per cent to 5 per cent of all the loan sharking is actually observed and actually leads to prosecution. That means that there is a large proportion of loan sharking that goes on the lenders of which are not apprehended.

I would suggest to you that by imposing a statutory limit that is lower than that which market would normally set itself would drive more borrowers to loan sharks and even if we were to catch 10 per cent of the loan sharks it would leave 90 per cent of the loan sharking going on.

**Senator Hays:** What percentage of the loan sharking was there at the time that there were ceilings and what is the percentage now that we do not have ceilings? Is there a bigger incidence of loan sharking with no ceilings, or with ceilings?

**Dr. Evans:** No; there is a bigger incidence, senator, with ceilings.

**Senator Hays:** So loan sharking is really getting better. I just do not understand.

**The Chairman:** Honourable senators, we are approaching the hour to terminate. Mr. McCabe and Dr. Evans, I wish to thank you. I do not feel that we have gone into all the points with respect to which we require information and it may be that at a later date we could have a more useful discussion than if we were to follow up by just having another discussion next week. Some of the points made may crystallize themselves; your approach and our approach might undergo some change in the concept of things. So do not feel that we are through with you, we are not.

We wish to thank you for the assistance you have afforded us today.

[Traduction]

**Le sénateur Hays:** Aux alentours de 75 pour cent des prêts consentis par le prêteur qui aurait décidé, aidé en cela par sa vaste expérience et par d'autres facteurs qu'il ne veut pas consentir de prêt à un taux supérieur à 16 pour cent ce qu'il devrait faire avec un emprunteur irresponsable et peut-être incapable de rembourser.

**M. Evans:** Sénateur, ce serait allé dans une direction qui serait contraire à ce que nous souhaitons. Nous préfererions que l'individu puisse prendre ses décisions lui-même et que les prêteurs responsables consentent des prêts. Si le plafond est trop bas, nous risquons de détourner ces gens du marché légal, comme je l'ai dit auparavant, mais nous ne satisferions pas les demandes de prêts. Les emprunteurs iraient les chercher ailleurs, et ailleurs serait chez les usuriers. D'après nos calculs, les prêts usuraires sont de l'ordre de 3 milliards de dollars à 5 milliards de dollars. Ce dernier chiffre me semble très élevé mais le capitaine Henri Marchessault, du département de la police de Montréal estime que les prêts usuraires s'élevaient au Canada à environ 3 milliards de dollars. Ce chiffre est relativement important si l'on considère que les consommateurs doivent 23 milliards de dollars. Si le plafond était moins élevé et si un prêt au-dessus de 13½ pour cent, de 15 pour cent ou de 18 pour cent constituait un acte criminel, les prêts usuraires seraient beaucoup plus nombreux qu'à l'heure actuelle. D'après nos calculs, seuls 3 pour cent à 5 pour cent des prêts usuraires font l'objet de poursuites judiciaires. Cela signifie qu'il y a énormément de prêts usuraires dans ce pays consentis par des prêteurs qui ne font l'objet d'aucune poursuite.

Je prétends qu'en imposant une limite légale inférieure à celle que le marché établirait normalement de lui-même, un plus grand nombre d'emprunteurs s'adresseraient aux usuriers et alors, même si nous absorbions 10 pour cent des prêts usuraires il y en aurait encore 90 pour cent.

**Le sénateur Hays:** Quel pourcentage de tous les prêts, les prêts usuraires représentaient-ils au moment où les intérêts étaient limités à un plafond et qu'en est-il maintenant que les taux d'intérêts sont illimités? Les prêts usuraires sont-ils plus fréquents lorsqu'il n'existe pas de plafond ou lorsqu'il en existe un?

**M. Evans:** Non, ils sont plus fréquents, sénateur, quand il existe un plafond.

**Le sénateur Hays:** Donc, les prêts usuraires sont vraiment plus florissants. Je n'y comprends absolument rien.

**Le président:** Honorables sénateurs, l'heure de clôture approche. Messieurs McCabe et Evans, permettez-moi de vous remercier. Je ne crois pas que nous ayons traité tous les points sur lesquels nous désirions nous renseigner et peut-être que la discussion serait plus fructueuse si nous la poursuivions après la semaine prochaine. Certaines des questions soulevées pourraient se préciser d'elles-mêmes et nos deux visions, la nôtre et la vôtre, pourraient peut-être changer d'ici là. Donc, n'allez pas croire que nous jugeons l'affaire classée, elle ne l'est pas.

Merci de l'aide que vous nous avez apportée aujourd'hui.

*[Text]*

The committee adjourns, we will be sitting next week. On one of the days we will deal with Bill C-16, and on the other with the white paper on banking legislation.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

Le Comité suspend ses travaux; nous siégerons la semaine prochaine; une journée sera consacrée à l'étude du bill C-16 et l'autre à celle du Livre blanc sur la réforme bancaire.

Le Comité suspend ses travaux.



WITNESSES—TÉMOINS

*Department of Consumer and Corporate Affairs:*

Mr. Michael McCabe, Assistant Deputy Minister, Bureau  
of Consumer Affairs

Dr. J. L. Evans, Director, Consumer Research Branch

Mr. Jean Pierre Toupin, Economist

*Ministère de la consommation et corporations:*

M. Michael McCabe, Sous-ministre adjoint, Bureau de la  
consommation

M. J. L. Evans, Directeur, Direction de la recherche en  
consommation

M. Jean Pierre Toupin, Économiste

CM 96-0  
151



Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, February 16, 1977

Le mercredi 16 février 1977

Issue No. 15

Fascicule n° 15

**Sixth Proceedings on:**  
The White Paper on Canadian  
Banking Legislation

**Sixième fascicule concernant:**  
Le Livre Blanc sur la  
législation bancaire canadienne



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 3, 1976.

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the document entitled: “White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation, August, 1976”, tabled in the Senate on Thursday, 21st October, 1976, and the subject-matter of any bill arising therefrom, in advance of such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 3 novembre 1976.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le document intitulé: «Faits saillants du Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, août 1976», déposé au Sénat le jeudi 21 octobre 1976, et la teneur de tout bill ou toute autre question qui s'y rattachent avant qu'un tel bill ou question soient soumis au Sénat, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins dudit examen.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 16, 1977  
(17)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Cook, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith (*Colchester*) and Walker. (11)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Desruisseaux, Manning and Molson. (3)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. David W. Scott; Mr. John F. Lewis.

*Witnesses: Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:* Mr. John T. Clark, President; Mr. Terry E. Yates, Chairman, Legislative Committee; Mr. Charles Moussette, Member; Mr. James M. Farley, Legal Counsel.

Following an opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 10:45 a.m. the Committee adjourned until 9:30 a.m., Thursday, February 17, 1977.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 FÉVRIER 1977  
(17)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Cook, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith (*Colchester*) et Walker. (11)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Desruisseaux, Manning et Molson. (3)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. David W. Scott; M. John F. Lewis.

*Témoins: Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:* M. John T. Clark, président; M. Terry E. Yates, président du Conseil d'administration, Comité législatif; M. Charles Moussette, membre; M. James M. Farley, conseiller juridique.

Après une déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 10 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 17 février 1977, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 16, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the White Paper on Canadian Banking Legislation.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** I call the meeting to order. We have this morning a delegation representing the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada. Sitting immediately next to me is Mr. John T. Clark, president of the association. Next to him is Mr. Terry Yates, the chairman of the Legislative Committee of this association; next to him is Mr. Charles Moussette, a member of the association, followed by Mr. James Farley, legal counsel for the association. Mr. Clark has an opening statement.

**Mr. John T. Clark, President, the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. The chairman has kindly introduced the members of our group, and, by way of further introduction, I would add that Mr. Yates is from Hamilton, Mr. Moussette is from Montreal, Mr. Farley is from Toronto, and I am from Fredericton, New Brunswick.

It will be our intent to have Mr. Yates deal with most of the detailed questions. Mr. Moussette and myself will deal with the general framework, and Mr. Farley, our solicitor, with legal matters. We shall try to answer your questions as best we can; if we cannot at this time, we shall certainly find the answers and get them back to you.

Firstly, what is FADA? FADA is the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada representing 2,800 new vehicle dealers, small and medium-sized independent businessmen across Canada. We employ in excess of 100,000 people directly, and have a payroll of over \$1 billion.

We welcome the opportunity to appear before you, to put forward our views and answer questions arising out of our brief in regard to amendments to the Bank Act. We are concerned about the fact and intent of rather vague statements in the white paper relating to the leasing of equipment. There were no definitions—and some of the statements were somewhat contradictory—for example, with regard to vehicles, that is, automobiles and trucks to be leased by the banks—but we support banks being able to extend credit to their customers, to deal, in the field of banking, with the financial operation only, and to do it in a competitive atmosphere to lower the cost of credit.

Credit is not the merchandising of goods. If the bank wants to secure itself in the extension of credit, let it take a chattel mortgage on the asset once it has been independently purchased by the buyer. Further, vehicles—that is, automobiles and trucks—are different from most other types of assets.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 16 février 1977

[Traduction]

Le Comité permanent sénatorial des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** La séance est ouverte. Nous avons ce matin une délégation qui représente la Federation of Automobile Dealer Associations of Canada. M. John T. Clark, Président de l'Association est assis à côté de moi. Près de lui se trouve M. Terry Yates, Président du Comité législatif de cette Association et, à ses côtés, M. Charles Moussette, membre de l'Association, ainsi que M. James Farley, avocat de l'Association. M. Clark va faire une déclaration préliminaire.

**M. John T. Clark, Président de la Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** Merci, monsieur le président et messieurs les membres du Comité. Monsieur le président a bien voulu présenter les membres de notre groupe et, pour préciser, j'ajouterai que M. Yates réside à Hamilton, M. Moussette à Montréal, M. Farley à Toronto et moi-même à Fredericton, au Nouveau-Brunswick.

M. Yates entrera dans le détail des questions, M. Moussette et moi-même traiterons du cadre général et M. Farley, notre avocat, abordera les questions juridiques. Nous essayerons de répondre de notre mieux à vos questions. Si nous ne pouvons pas le faire dans l'immédiat, nous trouverons certainement les réponses et nous vous les ferons parvenir.

Tout d'abord qu'est-ce que la FADA? Il s'agit de la Federation of Automobile Dealer Associations of Canada qui représente 2,800 distributeurs de véhicules neufs au Canada, ces distributeurs étant des concessionnaires indépendants possédant de petites et moyennes entreprises. Nous employons directement plus de 100,000 personnes et notre feuille de paye dépasse \$1 milliard.

Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant vous, d'exposer nos points de vue et de répondre aux questions que vous nous poserez sur notre mémoire à propos des modifications à la Loi sur les banques. Nous éprouvons une certaine inquiétude du fait de l'existence et de l'intention de déclarations assez vagues qui se trouvent dans le Livre blanc et qui ont trait au crédit-bail d'équipement. Il n'existe pas de définition et certains exposés sont quelque peu contradictoires (par exemple, en ce qui concerne les véhicules, c'est-à-dire les automobiles et les camions qui feront l'objet de tels prêts par les banques). Nous sommes d'avis que les banques ne sont en mesure d'accorder du crédit à leurs clients que pour traiter, dans le domaine bancaire, des opérations de financement, et cela dans un climat de concurrence qui permet d'abaisser le coût du crédit.

Le crédit n'est pas la commercialisation des marchandises. Si la banque veut se garantir en accordant le crédit, qu'elle prenne une hypothèque sur biens meubles une fois l'achat fait séparément par l'intéressé. En outre, les véhicules, c'est-à-dire les automobiles et les camions, diffèrent de la plupart des



*[Text]*

There is, and continues to be, a close relationship between the dealer and user, no matter whether it is full maintenance, closed or open lease. This is so because of the selection, service and disposal of the vehicles which traditionally have been traded in on a regular basis, usually three years or less.

Consumer legislation recognizes traditional practice in this respect. The manufacturer and dealer are responsible for warranty, and consumer legislation recognizes that the lessor has to have this responsibility also. Do the banks wish this responsibility? We do not think so.

We have been advised that it is not, nor has it ever been, the intention of the Bank Act revisions to hurt the dealer and therefore the public we serve. But there was, unfortunately, an original misconception that we were only in maintenance leasing, when, in fact, rather more than 50 per cent is in "financial leases," and, according to our figures, in one major market, Toronto, based on information as at the end of January, more than 80 per cent of vehicles on lease in that city are on a financial lease basis.

For a lease to be the functional equivalent of credit, there must be no residual value, except perhaps salvage. The financier must have no interest in the type of asset required. He should not be involved in the selection at all. He should look towards the credit-worthiness of the user for the repayment of his loan, taking security in the goods acquired only as a secondary precaution, and the user should either have his own service facilities or ready access to such facilities on a realistic continuing basis. Vehicles for the banks really do not fit these criteria.

It is difficult enough now to compete fairly with the banks and their leasing companies. We recognize that, given human nature, the banks, through their individual managers, will attempt to obtain the best possible results they can; therefore, it seems appropriate to ensure that temptation is removed and that vehicles not be included in the definition of leasable property. If the banks were consistent, there would not be any question of them wanting to lease vehicles. Many a dealer has had lease fleet financing turned down because the banks felt leasing to be too risky; so is it for them? A careful dealer-lessor must be constantly alert to a multitude of problem areas. To allow the banks into the field of leasing vehicles would be to allow them truly into the field of business. It would be to allow an unwarranted concentration of power and a threat to our Canadian system of business.

We dealers compete. The essence of our business is competition, as regards price, terms, attention and service. We want to give our consumer the lowest consistent cost on the total package of a vehicle. We feel that the banks' becoming, or threatening to become involved will only result in an increase in cost to the consumer. That would come about because at first they could give lower rates, which would effectively drive the

*[Traduction]*

autres types de biens meubles. Il existe, et il continue d'exister un rapport étroit entre le distributeur et l'utilisateur, qu'il y ait ou non entretien complet, ou qu'il s'agisse d'un bail d'une durée déterminée ou indéterminée. Ceci est dû au choix, à l'entretien et à la disponibilité des véhicules qui sont périodiquement vendus en reprise, soit tout les trois ans ou moins.

La loi sur la consommation reconnaît la pratique d'usage à cet égard. Les fabricants et les concessionnaires sont responsables de la garantie et la loi sur la consommation reconnaît que le locateur a les mêmes responsabilités. Les banques le souhaitent-elles? Nous ne le croyons pas.

Nous avons été avisés que la révision de la Loi sur les banques n'a pas ni n'a jamais eu pour objet de faire du tort au concessionnaire et, par conséquent, au public auquel nous offrons nos services. Mais, il est très regrettable qu'un malentendu ait existé depuis le début. En effet, on semblait croire que nous nous occupions uniquement de location comprenant l'entretien, tandis qu'en fait, plus de 50% de nos opérations concernent les crédits-baux financiers. Nos statistiques pour la fin de janvier révèlent que dans l'un de nos principaux marchés, Toronto, plus de 80% des véhicules sont loués sur une base de crédit-bail financier.

Pour qu'un bail devienne l'équivalent fonctionnel d'un crédit, il ne doit y avoir aucune valeur résiduaire, exception faite peut-être de la récupération. Le financier ne doit avoir aucun intérêt dans le genre d'actif exigé. Il ne doit jouer aucun rôle dans la sélection. Il ne devrait s'intéresser qu'à la solvabilité de l'utilisateur pour ce qui est du remboursement de son prêt et n'accepter de garantie sur les biens acquis qu'à titre de précaution secondaire. L'utilisateur doit s'occuper lui-même de trouver un service d'entretien ou avoir facilement accès à un tel service sur une base raisonnablement continue. Les véhicules et les banques ne satisfont pas vraiment à ces critères.

Il est déjà assez difficile de faire une concurrence équitable avec les banques et leurs sociétés de location. Nous reconnaissons le fait que, étant donné la nature humaine, les banques, par l'intermédiaire de leurs directeurs, essaient d'obtenir les meilleurs résultats possibles. Par conséquent, il semble approprié de voir à ce que les tentations soient supprimées et que les véhicules ne soient pas compris dans la définition de biens pouvant être loués. Si les banques étaient plus cohérentes, il ne serait même pas question qu'elles souhaitent louer des véhicules. Beaucoup de concessionnaires se sont vu refuser des prêts pour leur parc de véhicules de location parce que les banques trouvaient que cela comportait trop de risques; cela ne s'applique-t-il pas également aux banques? Un concessionnaire-locateur prudent doit toujours être conscient d'une multitude de difficultés. Permettre aux banques de s'engager dans le domaine de la location de véhicules, consisterait à leur permettre effectivement de s'engager dans ce secteur commercial et à autoriser une concentration de pouvoir injustifiée, ce qui serait une menace pour le système commercial du Canada.

Nous les concessionnaires nous nous faisons concurrence. La concurrence est l'élément essentiel de notre commerce, en ce qui concerne les prix, les conditions, l'attention et le service offerts aux clients. Nous voulons que nos clients puissent louer un véhicule aux frais les plus réduits. Nous pensons que l'intervention des banques dans ce domaine, ou la possibilité d'y intervenir, ne contribuera qu'à accroître les frais du con-

[Text]

smaller dealer-lessor out of business, and then, at some point, charge higher rates for the same type of business. We submit, therefore, that the banks should be restricted from car and truck leasing on any basis.

Gentlemen, that concludes my opening remarks, and we will be pleased to answer any questions you may have.

**Senator Laird:** Mr. Clark, I have always been puzzled by the exact mechanics of working out this system that you adopt for leasing. I am speaking now in terms of finances. Could one of you go into a little more detail on that? How do you finance this proposition?

**Mr. Clark:** I will speak to that, and then I will pass it to my colleague here. In our particular case, if you are speaking of financing the asset, we buy the money from the bank.

**Senator Laird:** Yes. Well, that is one thing I am very interested to hear.

**Mr. Clark:** But that is not the case with all dealers. Some dealers buy their money from the manufacturers' finance companies—for example, GMAC, or the Ford counterpart.

**Mr. Terry E. Yates, Chairman, Legislative Committee, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** There is nothing I can really add to that. It depends on the individual dealer as to whether or not he has an arrangement with his bank or with his finance company. Some dealers, who are very well capitalized, will finance them out of their own working capital.

**Senator Laird:** Up to this point, through correspondence and otherwise, the big contention has been what you mentioned already, Mr. Clark, namely, that the banks could do it for much less cost, interestwise, and you have certainly answered that, partially, at any rate, I suppose, by indicating that they could not perform all the services that really should go along with an arrangement like this. Now, precisely what do you mean? Servicing the vehicle?

**Mr. Clark:** Servicing the vehicle, helping the customer select the proper vehicle, and so on. Of course, we have the facilities to do both, together with the people and the expertise, as well as the proper means of disposal of the unit at the end of the lease.

**Senator Laird:** Is it fair to ask this: I know it is hard to be accurate, but could you give us something to back up your statement that in the long run doing this through a bank would probably cost as much, or more, to the customer, as dealing through you people? Can you give us any specific figures that would back up a statement like that?

**Mr. Yates:** May I answer that question? I cannot give you any specific figures; I can only direct you to what happened

[Traduction]

sommateur. Cela pourrait se produire, parce que d'abord, elles pourraient imposer des tarifs plus réduits, ce qui acculerait réellement les concessionnaires-locateurs moins importants, à la faillite, et ensuite, à un moment donné, elles pourraient imposer des tarifs plus élevés pour les mêmes genres de services. Par conséquent, nous recommandons d'interdire formellement aux banques de s'engager dans la location de voitures et de camions.

Messieurs, je termine sur ces mots mes remarques préliminaires, et nous serons heureux de répondre à toute question que vous voudriez poser.

**Le sénateur Laird:** Monsieur Clark, j'ai toujours été intrigué par le processus précis pour l'élaboration du régime que vous adoptez en matière de location. Actuellement, je parle de l'aspect financier. Un d'entre vous pourrait-il l'exposer un peu plus en détail? Comment financez-vous ce genre d'opération?

**M. Clark:** Je donnerai des explications à ce sujet, et ensuite je passerai la parole à mon collègue qui est ici. Dans notre cas particulier, si vous parlez du financement de l'actif, nous empruntons l'argent à la banque.

**Le sénateur Laird:** Oui, cela m'intéresse énormément de l'apprendre.

**M. Clark:** Mais ce n'est pas le cas pour tous les concessionnaires. Certains concessionnaires empruntent leurs fonds aux sociétés de financement des fabricants, par exemple, GMAC, ou la société homologue de Ford.

**M. Terry E. Yates, président, comité législatif de la Fédération of Automobile Dealer Associations of Canada:** En fait, je n'ai rien à ajouter à cette remarque. Cela dépend du concessionnaire particulier s'il a ou non conclu une entente avec une banque ou une société de financement. Certains concessionnaires, qui disposent de gros capitaux, les financeront en puisant dans leur propre fonds de roulement.

**Le sénateur Laird:** Jusqu'à présent, les lettres et les messages que nous avons reçus soulignent l'argument majeur que vous avez déjà mentionné, monsieur Clark, c'est-à-dire que les banques pourraient s'en charger à moindre coût, pour ce qui est de l'intérêt, et vous avez en partie répondu à cette objection en indiquant qu'elles ne peuvent offrir tous les services qui accompagnent normalement de telles opérations. Que voulez-vous dire exactement? S'agit-il de l'entretien du véhicule?

**M. Clark:** Oui, de son entretien; de plus nous aidons aussi le client à choisir le modèle qui répond à ses besoins et ainsi de suite; nous sommes évidemment en mesure de lui offrir ces services car nous avons le personnel et les techniciens requis, ainsi que des possibilités de redistribution de l'équipement à l'échéance du bail.

**Le sénateur Laird:** Il me paraît juste de vous poser cette question; je sais qu'il vous sera difficile d'être précis, mais pourriez-vous justifier votre affirmation à l'effet qu'à long terme, le client devra déboursier autant, sinon plus en s'adressant à une banque plutôt qu'à vos services? Pourriez-vous nous le démontrer avec des chiffres précis?

**M. Yates:** Puis-je répondre à cette question? Je ne puis vous donner de chiffres précis, mais je voudrais simplement vous



[Text]

when the banks were permitted into the finance business, financing retail paper. Initially, the customer financing with the bank received a lower rate; but today, in the marketplace, the rate that is charged by the banks is similar to, if not higher than, the rate the customer can obtain from the finance company. By "the finance company" I mean the manufacturer-controlled finance company. In our own marketplace, for example, sir, the Canadian Imperial Bank of Commerce is charging 14 per cent, and the GMAC are charging 13.81; so there is very little difference there. When you get into the actual collateral that has to be put up, however, you find that the finance company takes only the vehicle as the collateral, together with the signature of the customer, whereas the bank will take a general assignment, and want other collateral as well, such as savings bonds, if there are any, any other stocks there might be, or whatever items of worth the customer has.

**Senator Laird:** So you think, in the long run, the cost would not be less to the customer if he dealt through a bank?

**Mr. Yates:** That is correct, sir; that is my opinion.

**The Chairman:** The cost of what?

**Senator Laird:** Of carrying the vehicle. After all, he wants to lease a vehicle; it is of some importance, so he wants to know how much it is going to cost him.

**The Chairman:** Well, if the bank carries a leasing transaction, say in a case where some contractor wants 10 trucks, and he is not in a position, financially, in which his working capital will permit him to deal with the situation, the banks could take that business, but if the banks took the business they would not provide any service; it would be a straight leasing transaction.

**Senator Laird:** Right.

**The Chairman:** If one of the members of this association took the business, they, as I understand it, would obligate themselves to provide service. What is the extent of that service, Mr. Clark?

**Mr. Clark:** Well, just to clarify your question, as I outlined in my opening remarks, about 50 per cent of our leasing business is done on a net or finance basis; so that service, considered as part of the cost of leasing that particular vehicle, is divorced from that. In other words, it is a net lease, and in the case of Toronto it is as high as 80 per cent on a net lease basis. What we are saying is, that even though the contractor in the example mentioned by the chairman is leasing those trucks on a net lease or financial lease basis, he has to get those trucks serviced somewhere, and we are saying that we are the people who should be leasing them, because it is with us that he gets them serviced.

**Senator Laird:** And the banks have to turn to your particular field to get that service.

**The Chairman:** Well, I am just wondering whether that is clear. I am just wondering whether they have to turn to you or whether there might be other sources available.

[Traduction]

dire ce qui s'était passé lorsque les banques étaient autorisées à se livrer à des opérations de financement, et en particulier pour le commerce de détail du papier. Au début, les clients qui traitaient avec des banques obtenaient des taux inférieurs, mais aujourd'hui, le taux qu'elles exigent sur le marché est semblable, sinon supérieur à celui qu'un client peut obtenir auprès d'une société de financement, et j'entends par là la société de financement sous contrôle du fabricant. Par exemple, dans notre secteur, Monsieur, la banque canadienne impériale de commerce exige un taux d'intérêt de 14 p. 100, alors que celui de la GMAC se situe à 13.81 p. 100 ce qui ne fait pas une grande différence. Cependant, si l'on examine les garanties de nantissement, on se rend compte que les sociétés de financement n'exigent que le véhicule ainsi que la signature du client, alors que les banques demandent une cession générale ainsi que d'autres garanties, des obligations d'épargne, le cas échéant, et toutes les valeurs mobilières ou autre que possède le client.

**Le sénateur Laird:** Vous estimez donc qu'à long terme il ne lui en coûtera pas moins de traiter avec une banque?

**M. Yates:** C'est exact, Monsieur, c'est mon point de vue.

**Le président:** De quels coûts s'agit-il?

**Le sénateur Laird:** Ceux de l'utilisation de l'équipement; après tout, si un client veut louer un véhicule, c'est une opération assez importante pour qu'il cherche à savoir combien il lui en coûtera.

**Le président:** Supposons qu'une banque se livre à des opérations de crédit-bail; si un fournisseur veut louer dix camions, sans que son capital actif ne lui permette cette dépense, la banque pourrait le financer, sans cependant lui offrir aucun service; il s'agirait donc d'une transaction de crédit bail simple.

**Le sénateur Laird:** C'est exact.

**Le président:** Si l'un des membres de cette association prenait en main les affaires, si je comprends bien, il s'imposerait le devoir d'assurer le service. Quelle est l'étendue de ces services, M. Clark?

**M. Clark:** Simplement pour préciser votre question, comme je l'ai souligné dans mes remarques préliminaires, environ 50 p. 100 de nos locations sont nettes ou selon un plan de financement; c'est pourquoi ce service est distinct et considéré comme une partie des frais de location du véhicule. En d'autres termes, c'est une location nette, et dans le cas de Toronto, ce type de location représente jusqu'à 80 p. 100 du service. Nous voulons démontrer que si même l'entrepreneur dans l'exemple mentionné par le président loue au comptant ou avec un plan de financement, il faut qu'il fasse entretenir ces camions quelque part, et c'est pourquoi nous affirmons que c'est nous qui devrions les louer, parce que c'est nous qui assurons cet entretien.

**Le sénateur Laird:** Et les banques doivent s'adresser à vous pour obtenir ce service.

**Le président:** Je me demande si c'est bien clair. Je me demande simplement s'il leur est nécessaire de s'adresser à vous ou si elles pourraient se tourner vers d'autres sources.



[Text]

**Mr. Clark:** Well, there are independent garages, but by and large it is normal to go to the franchise dealer.

**The Chairman:** Is it economical to go to the franchise dealer?

**Mr. Clark:** We think so; the service is better.

**Senator Laird:** But that is what I was trying to get at: is it economical?

**Senator Macnaughton:** I just have a simple question. I have in front of me "Revisions To The Bank Act" issued by you people, I take it. There is no date on this. Would you mind giving us an approximate date? The reason I ask this is that in this hand I have the letter of Mr. Macdonald, the Minister of Finance, to Mr. McColl, of November 15, and the reply of December 8, which is rather important evidence, I would think. I was trying to relate your revisions to these letters.

**Mr. James M. Farley, Legal Counsel, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** The "Revisions To The Bank Act" were prepared approximately two weeks ago, senator.

**Senator Macnaughton:** So they are recent and would include this letter?

**Mr. Farley:** Yes.

**Senator Walker:** Mr. Chairman, this delegation is here, I judge, from a standpoint of self-interest. Most people are motivated by that. Would you be good enough, Mr. Clark, to tell me whether or not you are here because you are going to lose money if the banks get their way in connection with leasing? Is that correct?

**Mr. Yates:** That is partially correct, certainly, sir; we are here out of self-interest; but we are also here in the interests of our employees and other people involved in our industry in Canada. It is our contention that the franchise system, *per se*, is under attack by this revision. We think that what could happen, if the banks put their minds to it and decided to put their full weight into the leasing of automobiles and trucks, is that we would see the demise of the automobile franchise system as we know it today, which would put a number of people out of work.

**Senator Walker:** You are making sweeping statements this morning. My question is: How? Why?

**Mr. Yates:** They would put the bank in a position to put themselves between us, the franchisees, and the manufacturers, and deal directly with the manufacturer in the purchasing of vehicles.

**Senator Walker:** Oh, I see that.

**Mr. Yates:** I am not suggesting that this is the banks' intent, but we are concerned that this could be a direction they could take. There is nothing to prevent them from doing that, as I understand the generality of the revisions to the Bank Act.

**Senator Walker:** Is there any other reason?

**Mr. Yates:** No, sir.

[Traduction]

**M. Clark:** Il existe certes des garages indépendants, mais il est évidemment normal de s'adresser au concessionnaire.

**Le président:** Est-ce rentable?

**M. Clark:** Nous le croyons. Le service est meilleur.

**Le sénateur Laird:** Voilà où je voulais en venir. Est-ce rentable?

**Le sénateur Macnaughton:** Ma question est toute simple. J'ai sous la main des révisions de la Loi sur les banques qui ont été émises par vous, messieurs, je crois. Elles ne portent aucune date. Pourriez-vous nous donner une date approximative? Je vous pose cette question parce que j'ai ici une lettre de M. Macdonald, le ministre des Finances, adressée à M. McColl, le 15 novembre et la réponse du 8 décembre, ce qui constitue une information plutôt importante, à mon avis. J'essayais d'établir un rapport entre vos révisions et ces lettres.

**M. James M. Farley, conseiller juridique, Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:** Les révisions de la Loi sur les banques ont été préparées il y a environ deux semaines, sénateur.

**Le sénateur Macnaughton:** Elles sont donc récentes et comprennent cette lettre.

**M. Farley:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Monsieur le président, si je comprends bien, cette délégation est ici pour défendre ses propres intérêts. Voilà ce qui motive la plupart des gens. Auriez-vous l'obligeance, Monsieur Clark, de me dire si vous êtes ici parce que vous allez perdre de l'argent si les banques sont autorisées à se lancer dans le domaine du crédit-bail? Est-ce exact?

**M. Yates:** C'est partiellement le cas, bien sûr, monsieur; nous sommes ici par intérêt personnel; mais nous sommes également ici dans l'intérêt de nos employés et des autres personnes qui vivent de notre industrie au Canada. Nous sommes d'avis que le système des concessions, en lui-même, est visé par cette révision. A notre avis, si les banques s'avisait d'envahir massivement le domaine du crédit-bail, nous assisterions peut-être, à la mort du système actuel des concessions pour la vente d'automobiles, ce qui ferait perdre leur emploi à bon nombre de personnes.

**Le sénateur Walker:** Vous faites des déclarations par trop générales ce matin. Ma question est: comment? Pourquoi?

**M. Yates:** Ces mesures permettraient aux banques de se placer entre nous, les concessionnaires et les fabricants, et de faire affaires directement avec ces derniers pour l'achat de véhicules.

**Le sénateur Walker:** Je vois.

**M. Yates:** Je ne veux pas dire que les banques ont l'intention d'agir de la sorte, mais nous craignons qu'elles ne s'orientent ainsi. D'après mon interprétation globale des modifications proposées à la Loi sur les banques, rien ne s'opposerait à ce qu'elles le fassent.

**Le sénateur Walker:** Y a-t-il une autre raison?

**M. Yates:** Non, monsieur.

[Text]

**Senator Walker:** That is also quite a general statement. Take it for granted that we do not understand your business, but we also do not understand general statements as being applicable here, unless there is some reason why what you say should necessarily be so. You do not expect that the banks would deal directly and take the place of the automobile dealer, do you?

**Mr. Yates:** It is a possibility, sir.

**The Chairman:** Maybe I could push that a little further. The banks, at the present time, invest in, shall we call them, financial institutions, and these financial institutions carry on this leasing business, is that right?

**Mr. Yates:** Yes, sir.

**The Chairman:** What has been the effect of the competition in that connection?

**Mr. Yates:** I think you have to look at the growth of the marketplace. What has happened, sir, is that in the past five years the number of vehicles under lease has gone from 10 per cent to 25 per cent. There is every indication that leasing, as a form of financing the purchase of an automobile, is going to grow. I think that we of the membership believe that if the banks decide they want a significant proportion of this business, they have the wherewithal to obtain it.

There is another aspect to it. It is not only the new vehicle we are concerned with. We are concerned with the used vehicle and the disruption it could have on the used vehicle market at the termination of the lease. At the present time there is no market for the banks to dispose of the used vehicles. If they were in the business to any great extent, the disruption would be horrendous to the used vehicle market because they would be disposing, en masse, of a large number of used vehicles which could put us under a severe restraint; it could depress the market.

**The Chairman:** Is that a large and profitable business?

**Mr. Clark:** The leasing business?

**The Chairman:** No, the disposal of the used vehicles after the leasing period has expired.

**Mr. Yates:** Most leasing companies make a considerable amount of money on the disposal of the used vehicles, both the dealer lessors and independent lessors.

**The Chairman:** We were told by one group that appeared here that there was no realizable value in dollars from the disposal of leased vehicles after the lease period had expired. What have you to say about that?

**Mr. Yates:** I think it depends on the method by which you dispose of the vehicle, sir. If the leasing company that you are talking about disposes of the vehicle at wholesale to other dealers, naturally there will be a small profit to the leasing company. But if they sell at the retail level, there is a profit there between wholesale and retail. You have at the present

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** Encore une fois, c'est une affirmation très générale. Vous pouvez tenir pour acquis que nous ne comprenons pas vos affaires, mais nous ne comprenons pas non plus comment des considérations aussi générales pourraient s'appliquer ici, à moins que vous ne puissiez expliquer pourquoi ce que vous prévoyez devrait nécessairement se produire. Vous ne croyez pas que les banques vont faire affaires directement, et prendre la place des concessionnaires d'automobiles. N'est-ce pas?

**M. Yates:** C'est une possibilité, Monsieur.

**Le président:** Je vais aller un peu plus loin. Les banques, à l'heure actuelle, investissent dans ce qu'on pourrait appeler les sociétés de financement, et celles-ci s'occupent de crédit-bail; est-ce exact?

**M. Yates:** Oui, monsieur.

**Le président:** Quelles ont été les conséquences de la concurrence dans ce domaine?

**M. Yates:** Je crois qu'il nous faut jeter un coup d'œil sur la croissance de ce secteur. Ce qui est arrivé, monsieur, c'est que, depuis cinq ans, la proportion des véhicules loués est passée de 10 p. 100 à 25 p. 100. Tout nous porte à croire que le crédit-bail financier sera de plus en plus utilisé comme moyen d'acheter une voiture. Les membres de notre Association pensent que si les banques décident de s'emparer d'une part importante de ce commerce, elles ont les moyens de le faire.

Mais il y a un autre aspect à cette question. Nous ne nous occupons pas seulement du véhicule neuf, mais aussi du véhicule usagé et de l'effet destructeur que la présence des banques pourrait avoir sur le marché de ces véhicules à l'échéance du bail. A l'heure actuelle, les banques ne disposent d'aucun marché pour se débarrasser des véhicules usagés. Si elles contrôlaient une large part de ce commerce, le marché en serait terriblement perturbé, car elles disposeraient en masse d'un grand nombre de véhicules usagés, ce qui nous porterait durement atteinte et aurait un effet déprimant sur le marché.

**Le président:** S'agit-il d'un commerce important et rentable?

**M. Clark:** Le commerce du crédit-bail?

**Le président:** Non, mais la liquidation des véhicules usagés à l'échéance du bail.

**M. Yates:** La plupart des sociétés de location réalisent un fort bénéfice quand elles se débarrassent d'un véhicule usagé, aussi bien les sociétés de vendeurs-boueurs que les loueurs indépendants.

**Le président:** Un des groupes qui a témoigné devant nous a dit que la liquidation des véhicules loués à l'échéance bail n'était pécuniairement d'aucune valeur. Qu'en pensez-vous?

**M. Yates:** Tout dépend de la façon dont vous vous débarrassez du véhicule, monsieur. Si la société de location dont vous parlez s'en défait au prix de gros, chez d'autres vendeurs, elle ne réalisera naturellement qu'un léger profit. Mais si elle les vend au détail, elle fera un profit provenant de la différence entre le prix de gros et le prix de détail. Et il existe à l'heure



[Text]

time a number of independent lessors that are not associated with dealers.

**The Chairman:** What percentage would that be?

**Mr. Yates:** The percentage is not meaningful, sir, because there are probably 1,500 dealer lessor companies and only a significant handful of independent lessors.

**The Chairman:** You are disturbed that the used vehicle market would be disrupted if the banks engaged directly in the leasing business and did not provide all of the services, that they would simply, en masse, dispose of the vehicles when the lease period was up. How would that happen? You would be in the market, too, would you not?

**Mr. Yates:** We hope we would still be in the market. There are two concerns: one is the disruption in the marketplace; and the second is the additional cost you are going to have to pass on to the consumer because the extent to which they drop a number of vehicles in the marketplace will depress the used value, which has to be passed on to the the consumer in the long term. So you have two concerns. There is a selfish concern, if you like, about the depressed market because of the volume of vehicles being disposed of, instead of being in a regular market. There is also the additional cost to the customer.

**The Chairman:** Do I understand you to say that your leasing arrangements usually proceed on an 80 per cent basis of cost?

**Mr. Yates:** No, sir.

**The Chairman:** What percentage is it?

**Mr. Yates:** The 80 per cent Mr. Clark referred to is the number of leases that were on a financial basis.

**The Chairman:** Those are the financial leases, where no service is required?

**Mr. Clark:** No service is included in the price of the lease, meaning that only 20 per cent of the cars leased by this group of dealers include an extra cost for service.

**The Chairman:** Let us take financial leases. What is the basis of estimating the rental cost to the lessee of the vehicle? Do you do it on an 80 per cent of cost basis, or a 90 per cent of cost basis, or what? I am speaking of a straight financial lease.

**Mr. Yates:** On a straight financial lease, sir, there is no hard and fast statement you can make. It depends on how many miles are going to be put on the vehicle; what use is going to be made of the vehicle—is it a passenger car; is it a truck? Usually there is an attempt made to determine what life the vehicle is going to have. You then create a depreciation factor for the vehicle and add a service charge on to it. That is how most financial leases are arrived at, with the lessee being responsible for the end value of the vehicle. That is the normal definition of a financial lease.

[Traduction]

actuelle un certain nombre de loueurs indépendants qui ne sont pas associés à des vendeurs.

**Le président:** Quel serait leur pourcentage?

**M. Yates:** Le pourcentage n'est pas révélateur, monsieur, puisqu'il existe probablement 1,500 vendeurs-loueurs contre une petite poignée seulement de loueurs indépendants sans importance.

**Le président:** Vous craignez que le marché des voitures d'occasion ne soit déséquilibré si les banques s'engageaient directement dans le crédit bail, sans fournir de services, et qu'elles se débarrassaient tout simplement des voitures lorsque la période de location serait terminée. Comment cela se produirait-il? Vous feriez également partie du marché, non?

**M. Yates:** Nous espérons que nous serions toujours sur le marché. Deux facteurs entrent en ligne de compte: le déséquilibre du marché, et les frais supplémentaires qui seraient imposés aux consommateurs. Car le nombre de voitures mises sur le marché influe sur la valeur des voitures d'occasion, et c'est le consommateur qui à long terme en subit les conséquences. Il y a donc deux facteurs en cause. L'un est égoïste, si vous voulez, le marché en baisse en raison du volume de véhicules vendus au lieu d'un marché ordinaire, et l'autre, comme je l'ai dit, c'est les frais supplémentaires pour le client.

**Le président:** Avez-vous bien dit que vos accords de crédit-bail sont habituellement établis sur une base de frais de 80 p. 100?

**M. Yates:** Non, monsieur.

**Le président:** Quel pourcentage est-ce?

**M. Yates:** Les 80 p. 100 mentionnés par M. Clarke représentent le nombre de crédits-bail financés.

**Le président:** Ce sont les crédits-bail financiers, qui n'exigent pas de prestation de services.

**M. Clark:** Aucun service n'est inclus dans le prix du crédit-bail, ce qui signifie que seulement 20 p. 100 des voitures louées par ce groupe de détaillants comprennent des frais supplémentaires pour les services.

**Le président:** Prenons le cas des crédits-bail financiers. Sur quelle base évalue-t-on les frais de location du véhicule pour le preneur? S'agit-il d'une base de coût de 80 p. 100 ou de 90 p. 100? Je parle d'un crédit-bail financier ordinaire?

**M. Yates:** A propos du crédit bail financier ordinaire, on peut difficilement faire des remarques générales. Tout dépend du nombre de milles devant être parcourus, de l'utilisation devant être faite de la voiture et du type de véhicule (c'est-à-dire s'il s'agit d'une voiture particulière ou d'un camion par exemple). Habituellement, on essaie de déterminer quelle «vie» le véhicule aura. Vous établissez alors le facteur d'amortissement du véhicule et y ajoutez les frais de service. C'est de cette façon que la plupart des contrats de crédit-bail financier sont conclus dans ces contrats, le locataire est responsable de la valeur du véhicule après amortissement. Voilà la définition normale du crédit-bail financé.



[Text]

**The Chairman:** In a financial lease you enter into a leasing agreement and it provides for a rental. That rental may or may not equal the cost to you of the vehicle.

**Mr. Yates:** Yes.

**The Chairman:** I am trying to find out how close the rental arrangement comes to returning to you the cost of the vehicle. Your profit, of course, is the extra rental that you charge, is it not?

**Mr. Yates:** Not in a financial lease, sir. The profit would be the service charge. On the disposal of the vehicle, the profit or loss would be returned to the lessee, not to the lessor. That is a true financial lease.

**The Chairman:** The profit to your dealers would be the realizable value after the lease had expired.

**Mr. Yates:** In most cases, with the financial leases we do, sir. What happens is the customer comes back at whatever the period of time is and says, "I agree I am responsible for X number of dollars. Would you see what you can get for the vehicle at wholesale? Get three independent bids and we will settle up after that."

**The Chairman:** If any service is required in order to make the vehicle saleable, you perform the service?

**Mr. Yates:** Yes. In our province we are required, before any vehicle can be sold—

**The Chairman:** You charge for it.

**Mr. Yates:** Yes, sir.

**The Chairman:** And there is a profit there?

**Mr. Yates:** Yes.

**Senator Walker:** Is it not true that your main reason for coming here is that you are experts who have been in this business for years, this is your sole line of business, and you can compete very effectively in doing a good job? The banks, if they came in, would only be butting in and cutting up everything, and it would take years and years to become experienced enough to do as good a job as you are. In the meantime, you are being squeezed.

**Mr. Yates:** I think that is partially correct, sir. I do not think it would take the banks a great deal of time to gain the expertise. They can buy it.

**Senator Walker:** We are trying to help you. We are not trying to hinder you, but we want some facts.

**Mr. Clark:** But the fact is, as my colleague mentioned, we buy our money from the banks, so it stands to reason that they could sell that money for less to a customer than we could. We see it as a situation exactly paralleling the financing of vehicles. Initially they could undersell us; there is no question about it. However, at some point, if they drove us out of the leasing business they could then charge more.

[Traduction]

**Le président:** Dans un crédit-bail financier, le locataire signe un contrat de location ou figure, le montant du loyer. Ce loyer n'égale pas nécessairement la valeur du véhicule au moment de l'achat.

**M. Yates:** Exactement.

**Le président:** Je me demande dans quelle mesure le montant de la location se rapproche de celui du coût du véhicule. Vous prenez votre profit, évidemment, à même l'excédent de loyer que vous demandez n'est-ce pas?

**M. Yates:** Pas dans le crédit-bail financiers, monsieur. Notre profit correspond aux frais de service. Lorsque le locataire dispose du véhicule, le profit ou la perte revient au locataire, non au loueur. Il s'agit d'un véritable bail financier.

**Le président:** Le profit du concessionnaire provient de la valeur réalisable du véhicule à l'expiration du bail.

**M. Yates:** C'est le cas de la plupart des contrats de crédit-bail, financés, monsieur. Généralement, le consommateur revient quand bon lui semble, et nous dit: Je suis d'accord pour vous payer tel montant. Pourriez-vous me dire quel prix de gros vous pouvez obtenir pour mon véhicule. Obtenez trois soumissions indépendantes. Ensuite nous réglerons l'affaire.

**Le président:** Si le véhicule a besoin de quelques réparations, vous vous en chargez.

**M. Yates:** Oui, les lois de notre province nous obligent à effectuer les réparations requises avant de revendre le véhicule.

**Le président:** Vous demandez un dédommagement pour ces réparations, n'est-ce pas?

**M. Yates:** Oui, monsieur.

**Le président:** Et vous le faites à profit.

**M. Yates:** Exactement.

**Le sénateur Walker:** N'est-il pas vrai que la principale raison pour laquelle vous êtes ici aujourd'hui est que vous êtes des experts en affaire du genre depuis de nombreuses années, que c'est le seul domaine que vous exploitez, et que vous exercez une très forte concurrence car vous effectuez un bon travail. Si les banques intégraient ce marché, elles viendraient tout bouleverser et mettraient des années et des années à acquérir une expérience suffisante ou leur permettre de donner le même rendement que vous. Pendant ce temps, vous seriez dans l'embarras.

**M. Yates:** Je pense que vous avez partiellement raison, monsieur. Je ne crois toutefois pas que les banques mettraient beaucoup de temps à acquérir cette expérience. Elles peuvent l'acheter.

**Le sénateur Walker:** Nous essayons de vous aider. Nous ne tentons pas de vous nuire, mais nous aimerions obtenir certaines données.

**M. Clark:** Toutefois, il reste que, comme mon collègue l'a mentionné, nous obtenons nos capitaux dans les banques; il est donc évident que ces dernières pourraient prêter cet argent à leurs clients, à un taux inférieur à celui que nous demandons. A notre avis, le même problème se pose au chapitre du financement des véhicules. Au début, il est évident que les banques pourraient faire de meilleures offres. Néanmoins, si

[Text]

**The Chairman:** There is a large field of leasing; it is not confined to automobiles.

**Mr. Clark:** We recognize that.

**The Chairman:** There are aeroplanes.

**Mr. Clark:** exactly.

**The Chairman:** Is your evidence here today directed only to vehicle leasing, by which you mean trucks and passenger cars?

**Mr. Clark:** Specifically; only passenger cars and trucks, yes.

**Mr. Yates:** In answer to your question, Mr. Chairman, perhaps I could direct your attention to the 1975 report of Canadian Dominion Leasing Corporation Limited, which contains this statement, when dealing with one of their subsidiaries, Canadian Vehicle Leasing:

In this instance, a separate marketing organization has been created because the operating requirements of the business extend well beyond financing considerations.

I think that statement by the leasing company, which is a partially owned subsidiary of the Bank of Montreal, indicates what we are trying to say.

**The Chairman:** Is that not particularly in relation to passenger cars and trucks?

**Mr. Yates:** Yes, sir.

**The Chairman:** What you are saying would not be applicable to aeroplanes?

**Mr. Yates:** I could not make any comment about that.

**The Chairman:** Trucks comprise a large segment which includes more than the kind of truck that would transport material from one place to another.

**Mr. Yates:** Yes.

**The Chairman:** There are trucks that are stationary; they perform their work located in one spot. Is that not right?

**Mr. Yates:** Yes, sir.

**Mr. Clark:** We are concerned with on the road vehicles, or on the highway type vehicles. Now that Mr. Yates has brought the subject up, perhaps I could point out that, as many of you perhaps know, there is a company called Canadian Dominion Leasing Corporation. I have here their 1975 annual report. It is owned 41 per cent by the Bank of Montreal. I should like to table this for your perusal at a later date. In the opening message the president says:

The Bank of Montreal's investment has materially aided CDL's growth, as has the introduction of CDL's leasing services throughout the Bank's more than 1,200 branch network.

One of their divisions is called CVL, Canadian Vehicle Leasing, which only has to do with the leasing of cars and trucks. If I may repeat Mr. Yates, it says:

[Traduction]

elles réussissaient à nous évincer, elles pourraient ensuite exiger des frais plus élevés.

**Le président:** La location ne se limite pas seulement aux voitures.

**M. Clark:** Nous en sommes conscients.

**Le président:** On loue des avions.

**M. Clark:** C'est exact.

**Le président:** Votre témoignage porte-t-il aujourd'hui exclusivement sur la location de véhicules, soit les camions et les voitures privées?

**M. Clark:** C'est exact, nous nous limiterons aujourd'hui aux voitures privées et aux camions.

**M. Yates:** En réponse à votre question, monsieur le président, j'aimerais vous lire un extrait du rapport de 1975 de la Canadian Dominion Leasing Corporation Limited relatif à l'une de leurs filiales, la Canadian Vehicle Leasing:

Dans ce cas, une agence de commercialisation distincte a été créée parce que les besoins de l'entreprise ne se limitaient pas simplement à la question du financement.

Je crois que cette déclaration de la société de location dont la Banque de Montréal contrôle une partie des actions, résume bien nos propos.

**Le président:** Cette citation a-t-elle trait en particulier aux voitures privées et aux camions?

**M. Yates:** Oui, monsieur.

**Le président:** Elle ne s'applique pas aux avions?

**M. Yates:** Je n'en sais rien.

**Le président:** Le camion de transport n'est qu'un type de camions parmi d'autres.

**M. Yates:** En effet.

**Le président:** Certains camions sont stationnaires; ils effectuent leur travail toujours au même endroit, n'est-ce pas?

**M. Yates:** Oui, monsieur.

**M. Clark:** Nous étudions en ce moment le cas des véhicules privés, soit les véhicules de grande route. Puisque M. Yates l'a mentionné, j'aimerais attirer votre attention sur une société, que plusieurs d'entre vous connaissent déjà sans doute, la Canadian Dominion Leasing. J'ai en main son rapport annuel pour 1975. La Banque de Montréal possède 41 p. 100 de ses actions. J'aimerais que vous en preniez connaissance plus tard. Voici la déclaration préliminaire du président:

Les investissements consentis par la Banque de Montréal ont favorisé la croissance de la CDL au même titre que la mise sur pied des services de location de la CDL dans plus de 1,200 de ses succursales.

L'une de leurs filiales, la Canadian Vehicle Leasing (CVL), s'occupe seulement de la location des camions et des voitures. Pour reprendre la citation de M. Yates:



**[Text]**

In this instance, a separate marketing organization has been created because the operating requirements of the business extend well beyond financing considerations.

There is one final statement, on page 11, relating to depreciation and amortization:

Automobiles are depreciated over their estimated useful lives (approximately two years) to their estimated realizable value at that time.

I should like to bring to your attention a situation that developed in Toronto. One of our members was dealing with a company with which he wanted to lease vehicles. In the course of a routine credit check by his bank with one of the branches of the Bank of Montreal in Toronto the company with which he wanted to deal called him up and said, "You have some competition." It turned out to be Canadian Dominion Leasing. On further searching the evidence in this situation he concluded that the contact came to Canadian Dominion Leasing through the Bank of Montreal branch. In our opinion, that is unfair competition granted, the Bank of Montreal owns 41 per cent of this company. Suppose the banks start leasing throughout all their branches. When we are dealing with the Bank of Montreal we have cheques coming through every day from our lessees, so what is to prevent them from saying, "Here is Clark; he is leasing to this guy. Let's call him up and see if we can lease him a car?" That is what can happen. That is what is happening.

**Senator Cook:** Does not your franchise agreement give you any protection?

**Mr. Clark:** Not on that.

**Senator Cook:** Where would the bank get the cars unless they go through you? Dominion Leasing cannot get them.

**Mr. Clark:** They get the customer to go and get it, but they end up leasing the vehicle.

**Senator Cook:** I can understand the profit on the money; I am not talking about that. I am asking where the cars come from. Does not your franchise agreement give you some protection so that a car has to go through the franchise dealer?

**Mr. Yates:** At first glance the answer to that is yes, but when you delve into it you find that inevitably there are some dealers who are not as profitable as they should be. Because they are not, they are not doing the volume they should be and the manufacturer is pressing for the volume, the dealer who is a little weaker than he should be will resort to any means at all to get the volume up. He will therefore start selling vehicles to the banks or anyone else who wants to buy them at a low mark-up.

**The Chairman:** You cannot blame the bank for that.

**Mr. Yates:** No, I can't blame the banks for that; that's true. I am just indicating what does happen and has happened with respect to the daily rental business. Pressure is put on by the manufacturers and the big four in the daily rental business to

**[Traduction]**

Pour résoudre ce cas, un organisme de commercialisation séparé a été créé car les besoins fonctionnels de ce secteur dépassaient largement les considérations financières.

A la page 11, un paragraphe est consacré à la dépréciation et à l'amortissement:

Les automobiles perdent au bout de leur durée utile deux ans environ, une valeur égale à leur valeur résiduelle.

J'aimerais attirer votre attention sur une situation qui s'est présentée à Toronto. Un de nos membres négociait avec une société à laquelle il voulait louer des véhicules. Au cours de la vérification habituelle du crédit que sa banque a effectuée auprès d'une des succursales de la Banque de Montréal à Toronto, la société avec laquelle il négociait l'a appelé pour lui dire qu'il avait de la concurrence. Il s'agissait de la Canadian Dominion Leasing. Après avoir fait des recherches plus approfondies, il s'est rendu compte que la succursale de la Banque de Montréal avait transmis la nouvelle à la Canadian Dominion Leasing. À notre avis, il s'agit de concurrence déloyale. Évidemment, la Banque de Montréal possède 41 p. 100 des actions de cette société. Mais supposons que les banques se mettent à louer des voitures par l'intermédiaire de toutes leurs succursales. Les chèques de nos clients sont compensés quotidiennement par la Banque de Montréal, et rien ne les empêche de se dire: «Clark loue des véhicules à ce type. Appelons-le et voyons si nous pouvons lui louer une voiture»? C'est ce qui peut arriver et c'est d'ailleurs ce qui arrive.

**Le sénateur Cook:** Votre accord de concession ne vous accorde-t-il aucune protection?

**M. Clark:** Pas dans ce domaine.

**Le sénateur Cook:** Où la banque pourrait-elle obtenir des voitures si ce n'est par votre intermédiaire? La Dominion Leasing ne peut pas en obtenir.

**M. Clark:** Ils disent aux clients d'aller la chercher mais ils finissent par la lui louer.

**Le sénateur Cook:** Je peux comprendre d'où provient le bénéfice mais je ne vous parle pas de cela. Je vous demande d'où proviennent les automobiles. Votre accord de concession ne vous accorde-t-il pas une certaine protection afin qu'une voiture passe obligatoirement par le concessionnaire?

**M. Yates:** À première vue, la réponse est affirmative mais si l'on y regarde de plus près, on s'aperçoit que certains concessionnaires ne font pas autant de bénéfices qu'ils devraient en faire. Parce qu'ils ne vendent pas autant de voitures que le fabricant le voudrait, ce dernier exerce des pressions, le concessionnaire qui vend un peu moins qu'il ne devrait recourra à tous les moyens possibles pour augmenter ses ventes. En conséquence, il vendra des véhicules aux banques ou à toute autre personne qui voudra les acheter à bas prix.

**Le président:** Vous ne pouvez pas blâmer les banques.

**M. Yates:** Non, je ne peux pas les blâmer, c'est vrai. Je vous dis seulement ce qui arrive et ce qui est arrivé dans le secteur des locations journalières. Les fabricants et les quatre grandes sociétés de location exercent des pressions pour obtenir des



**[Text]**

get vehicles, and they get them from some operators on a very small margin.

**Senator Manning:** Is there any concern by the dealers that if the banks are in the leasing business, either directly or through some agency that they establish, that will have any bearing on the dealer's ability to get bank credit for his own leasing business? In other words, the bank would be lending money to a dealer who would be in competition with a function the banks themselves were carrying on. Is that a worry at all to the dealers?

**Mr. Clark:** Yes, we see it as a possible conflict of interest.

**The Chairman:** The phrase that is most greatly used and abused is "conflict of interest." When somebody uses it I always like to know what he means. What do you mean?

**Mr. Clark:** Let us use the Bank of Montreal as an example. If they go into the leasing business directly it is conceivable that they could bring undue pressure to bear on us because we are in the leasing business as well.

**The Chairman:** What is the total volume of borrowings by dealers from banks?

**Mr. Clark:** That is a good question.

**The Chairman:** I think it would be directed to determining how much business you suggest they would try to reach for themselves and how much they would be throwing away in the course of doing it.

**Mr. Farley:** I do not believe that statistic is very readily available to us. If you want some general figures we might be able to research that and come back to you.

**The Chairman:** Perhaps you could get at it this way. Could you tell me the total dollar value of all the leasing business that members of the association carry out?

**Senator Cook:** Is the leasing business increasing vis-à-vis financing of cars?

**Mr. Yates:** Yes, sir.

**Mr. Clark:** As related to the sale of the car, yes.

**Senator Cook:** Are more people leasing?

**Mr. Clark:** Yes.

**Mr. Yates:** Individually and also small businesses.

**The Chairman:** Therefore, we can assume that the bank loans in relation to that business are increasing?

**Mr. Yates:** Yes, sir.

**The Chairman:** And you would not care to give us a dollar amount?

**Mr. Yates:** I could not, sir; I do not know.

**The Chairman:** If you wish to keep the figure close, we do not intend to press you for it.

**[Traduction]**

voitures et ils les obtiennent des concessionnaires qui ont des difficultés.

**Le sénateur Manning:** Les concessionnaires se préoccupent-ils de ce que les banques, si elles se lancent dans le domaine du prêt, d'une façon directe ou par l'entremise d'une filiale, elles pourront influencer les prêts qu'ils essaient d'obtenir pour leurs propres opérations de prêts? En d'autres termes, la banque prêterait de l'argent à un concessionnaire qui, à son tour, concurrencerait cette banque dans une certaine mesure. Les concessionnaires se soucient-ils d'une façon ou d'une autre de cette éventualité?

**M. Clark:** Oui, il est possible qu'il y ait conflit d'intérêts.

**Le président:** «Conflit d'intérêts», on emploie cette expression à toutes les sauces, à tort et à travers. Je voudrais bien savoir, lorsqu'on emploie cette expression, quel sens on lui donne. Que voulez-vous dire?

**M. Clark:** Prenons par exemple le cas de la Banque de Montréal. Si cette banque se lance directement dans le domaine du prêt, il est possible que ce geste ait de lourdes conséquences pour non membres, parce que nous œuvrons dans le même domaine.

**Le président:** Quel est le montant total des emprunts que les négociateurs contractent dans des banques?

**M. Clark:** C'est une bonne question.

**Le président:** La réponse à cette question nous permettrait de déterminer la fraction du marché que les banques essaient d'accaparer et d'évaluer combien elles seraient disposées à consacrer pour y parvenir.

**M. Farley:** Je ne crois pas que nous ayons les données sous la main. Si vous voulez des chiffres approximatifs, nous pouvons faire des recherches et revenir vous les présenter.

**Le président:** Ce serait peut-être une façon de procéder. Pourriez-vous nous dire à combien se chiffre, en argent, le total de toutes les transactions de prêts effectuées par les membres de votre association?

**Le sénateur Cook:** Le marché des prêts servant à financer les automobiles augmente-t-il?

**M. Yates:** Oui, sénateur.

**M. Clark:** Cette partie des prêts reliée à la vente des automobiles augmente en effet.

**Le sénateur Cook:** Y a-t-il plus de gens qui empruntent?

**M. Clark:** Oui.

**M. Yates:** Les particuliers et aussi les petites entreprises.

**Le président:** Ainsi nous pouvons supposer que les prêts bancaires se rapportant à ce marché augmentent également.

**M. Yates:** Oui, monsieur.

**Le président:** Vous ne voulez vraiment pas nous donner un chiffre précis?

**M. Yates:** Je ne le peux pas, monsieur, je l'ignore.

**Le président:** Si vous ne voulez pas nous dévoiler ce chiffre, nous n'avons pas l'intention de vous y contraindre.

[Text]

**Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, in their brief they mention that:

Our dealer members employ in excess of 100,000 people and have gross annual sales of over eight billion dollars—

If 50 per cent of their business is leasing, it would be half of that figure.

**Mr. Yates:** Excuse me, sir; I misunderstood the question. I thought the senator was asking what the total leasing was for everyone in the business and I do not know that. You are asking what percentage of \$8 billion is leasing; is that the question?

**Mr. Lewis:** Yes.

**Mr. Yates:** I just do not have that information, but I can obtain it for you and will do so.

**The Chairman:** What other business do you carry on, besides leasing?

**Mr. Yates:** We sell new and used vehicles, service new and used vehicles, supply parts, and do body repairs.

**The Chairman:** But in all those aspects you would be borrowing money from the bank?

**Mr. Yates:** Yes, sir.

**The Chairman:** And as your business increases your borrowing increases?

**Mr. Yates:** That is correct.

**The Chairman:** Then, of that \$8 billion representing the overall volume, what percentage would you estimate you might borrow from the bank?

**Mr. Clark:** In one case we are referring to loans related to assets and in relation to those sales it would be difficult for us to answer; we do not have that information.

**Senator Walker:** Well, you would have an idea; is it a good percentage, or small?

**Mr. Yates:** If I can use my own statistics, I have sales of approximately \$25 million and borrow from the bank approximately \$1 million and from the finance company for financing new vehicles on floor plan approximately another \$1.5 million.

I do not know if that answers your question, sir. You see, it is a difficult one to put numbers to, because we get into corporate structure. We are discussing sales of dealerships here and we do not include in that in some cases leasing business that is done through a dealer-controlled company which is in the leasing business as an affiliate of the dealer company.

**Senator Cook:** When the car manufacturers sell cars, do they not expect the franchise dealers to carry out the warranties and matters of that nature?

**Mr. Yates:** Yes, sir.

[Traduction]

**M. John F. Lewis, A.C., conseiller du Comité:** Monsieur le président, dans leur mémoire ils mentionnent que:

Nos concessionnaires emploient plus de 100,000 personnes; le revenu brut de leurs ventes annuelles s'élève à plus de huit milliards de dollars . . .

S'ils consacraient la moitié de leurs activités à la location, ce chiffre serait réduit de moitié.

**M. Yates:** Excusez-moi, monsieur. J'ai mal compris la question. Je pensais que le sénateur demandait combien chaque concessionnaire obtenait de la location et je ne le sais pas. Vous voulez savoir quel pourcentage du \$8 milliards provient de la location, c'est bien cela?

**M. Lewis:** Oui.

**M. Yates:** Je ne possède pas ces renseignements, mais je les obtiendrai pour vous.

**Le président:** Quelles sont vos autres activités?

**M. Yates:** Nous vendons des véhicules neufs et usagés; nous assurons le service après vente pour les véhicules neufs et usagés; nous vendons des pièces et exécutons des travaux de réparation de carrosserie.

**Le président:** Mais vous empruntez toujours de la banque?

**M. Yates:** Oui, monsieur.

**Le président:** Et si votre chiffre d'affaires augmente, il en va de même de vos emprunts.

**M. Yates:** C'est exact.

**Le président:** Alors, de ces \$8 milliards représentant le volume global, quel pourcentage croyez-vous emprunter à la banque?

**M. Clark:** Dans un cas, nous voulons parler des prêts ayant rapport à l'actif, en ce qui concerne ces ventes et il nous serait difficile de répondre; nous n'avons pas ces renseignements.

**Le sénateur Walker:** En auriez-vous une idée? S'agit-il d'un pourcentage élevé ou faible?

**M. Yates:** D'après mes propres statistiques, mes ventes atteignent environ \$25 millions et j'emprunte environ \$1 million de la banque et 1.5 million d'une société de financement, pour offrir des facilités de crédit aux acheteurs.

Je ne sais pas si cela répond à votre question, monsieur. Vous voyez, il est difficile de citer des chiffres parce que nous sommes constitués en société. Nous parlons ici de la vente de concession et nous n'y incluons pas, dans certains cas, la location faite par l'intermédiaire d'un concessionnaire qui s'occupe de location en tant que filiale de la société de vendeurs.

**Le sénateur Cook:** Lorsque les fabricants d'automobiles vendent des voitures, ils ne s'attendent pas à ce que les concessionnaires respectent les garanties ou autres choses du genre?

**M. Yates:** Oui, monsieur.



[Text]

**Senator Cook:** Who is going to carry out the warranties if the manufacturers lease the cars to Dominion, or whatever the company is?

**Mr. Clark:** As franchised dealers, we have an obligation under our franchise agreement to, when we sell a car, provide the warranty that goes with it. If the car is leased by the bank, it must be purchased on some basis through a dealer.

**Senator Cook:** That is what I thought; yes.

**Mr. Clark:** And whoever that dealer might be, or wherever that car goes, the warranty must be honoured by the manufacturer.

**Senator Cook:** My point is that I do not see how the manufacturers can do without the franchised dealers; they must have you.

**Mr. Clark:** Yes.

**Senator Cook:** Therefore the franchised dealers will remain in business, no matter what the source of the money is, whether it be from the banks or from the finance dealers.

**Mr. Yates:** You would only remain in business, sir, so long as you were economically viable.

**Mr. Clark:** To return to your original question, we will attempt to ascertain for you the amount of money that is outstanding for leasing purposes by our members.

**Mr. Lewis:** I would like to ask Mr. Clark or Mr. Yates a question in connection with full payout leasing. In the appendix to your brief there is a reference to a letter from the Chairman of the Board of Governors of the Federal Reserve System.

**The Chairman:** In the United States.

**Mr. Lewis:** In the United States; Washington, D.C. It gives an illustration of two transactions dealing with ten trucks costing \$10,000 each. In the one which appears to be full payout leasing it says:

In the opinion of the Board such uses of lease arrangements are unobjectionable.

My question is: Is this an inference that your association is prepared to accept banks in leasing provided it is full payout leasing? Is that possible to answer?

**The Chairman:** First of all, is that what is intended as part of your brief?

**Mr. Farley:** If I may be permitted to clarify that, that illustration really shows that in the United States, for security reasons, that particular aspect of the full payout lease is permitted. It is not really a lease in effect; it is a security device. That is the same as the banks loaning \$1 million to the customer to purchase his particular vehicles and taking a chattel mortgage on them. There is no objection to the banks doing that in Canada.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Qui respectera les garanties si les fabricants louent des voitures à Dominion ou à n'importe quelle autre société?

**M. Clark:** En tant que concessionnaires, nous avons, en vertu de notre convention, l'obligation de donner une garantie lorsque nous vendons une voiture. Si la voiture est louée par la banque, elle doit être obtenue d'une certaine façon par l'intermédiaire d'un vendeur.

**Le sénateur Cook:** C'est ce que je pensais.

**M. Clark:** Et peu importe qui peut être ce vendeur, ou à qui est destinée cette voiture, la garantie doit être respectée par le fabricant.

**Le sénateur Cook:** Ce que je veux dire, c'est que je ne vois pas comment les fabricants pourraient se passer de concessionnaires; ils doivent avoir recours à vous.

**M. Clark:** Oui.

**Le sénateur Cook:** C'est la raison pour laquelle les concessionnaires seront toujours en affaires, indépendamment d'où vient l'argent, que ce soit des banques ou des compagnies de finance.

**M. Yates:** En fait, monsieur, vous ne continuez à faire des affaires que dans la mesure où, du point de vue économique, ces derniers sont rentables.

**M. Clark:** Pour revenir à votre première question, nous allons, à votre intention, essayer de préciser les montants disponibles pour les opérations de crédit-bail de nos membres.

**M. Lewis:** Je voudrais poser une question, soit à M. Clark, soit à M. Yates, en ce qui concerne le crédit-bail financier à recouvrement intégral. À l'appendice de votre mémoire, il est question d'une lettre du président du conseil des gouverneurs du Federal Reserve System.

**Le président:** Aux États-Unis.

**M. Lewis:** Aux États-Unis, à Washington D.C.. Cette référence donne un exemple de deux transactions portant sur dix camions d'un coût unitaire de 10,000 dollars. Dans celui qui semble être un crédit-bail financier à recouvrement intégral on peut lire:

«Le conseil est d'avis que de tels arrangements relatifs au crédit-bail sont acceptables.

Ma question est alors la suivante: Devons-nous en conclure que votre association est prête à accepter l'intervention des banques dans les opérations de crédit-bail, dans la mesure où il s'agit de crédit-bail financier à recouvrement intégral? Pouvez-vous y répondre?

**Le président:** Tout d'abord, est-ce bien ce que vous entendez dans votre mémoire?

**M. Farley:** Si je peux me permettre de préciser, cet exemple montre en fait qu'aux États-Unis, pour des raisons de sécurité, on permet le crédit-bail financier à recouvrement intégral. En fait, il ne s'agit pas d'un crédit-bail mais simplement d'une mesure de sécurité. En fait c'est la même chose que si une banque prête un million de dollars à un client, pour acheter certains véhicules en particulier et qu'ensuite elle prend sur ces derniers une hypothèque mobilière. Il n'y a d'ailleurs aucune



[Text]

**Mr. Lewis:** That is to say, Mr. Farley, that you would have no objection if it were a financial lease on a full payout basis?

**Mr. Farley:** I am sorry; may I refine that? That is, that under our system of law as I understand it there is no requirement for the banks to take that additional security by going by way of lease.

**The Chairman:** It is their business which way there are going, if they are within the law.

**Mr. Farley:** At present, sir, my understanding is that they would not be within the law, but they could accomplish the very same means if it is a straight true function of credit.

**The Chairman:** They could accomplish it, as they do now, by using affiliates in which they have invested money and they provide the money to the affiliates; is that not right?

**Mr. Farley:** That is right; sometimes, as we have pointed out, that type of competition is perhaps not within the best interests of the society and our economy.

**The Chairman:** Do I take it, then, that you are opposing even their method of doing business at this time?

**Mr. Farley:** Sir, we think that any system is not a perfect system and we merely wish to bring to your attention some abuses. We trust that they are inadvertent abuses.

**The Chairman:** Maybe you will define the abuses for us?

**Mr. Farley:** Sir, I believe that the example to which Mr. Clark made reference, of the bank contacting the customer through its partially-owned subsidiary, is inappropriate.

**The Chairman:** Yes, and, of course, I also recognize that one swallow does not make a summer.

**Mr. Farley:** Absolutely, sir; that is why we say we trust that these are inadvertent abuses. We realize that no system is perfect.

**Mr. Lewis:** Following this up with Mr. Farley, Mr. Chairman, in connection with their brief, it is stated at page 5:

If the lease is to be the true functional equivalent of credit, then there should be a full payout—with no residual value. We understand that the Department of Finance is reconsidering the White Paper proposal of a 20 p. 100 residual value. As mentioned before, we do not have any definition of residual value or how the White Paper accounting would work in this respect—

My question is: Is it possible for you association to develop a definite wording of a proposal along lines which would take

[Traduction]

objection à ce que les banques fassent la même chose au Canada.

**M. Lewis:** C'est-à-dire, monsieur Farley, que vous n'auriez aucune objection s'il s'agissait d'un bail financier avec remboursement total?

**M. Farley:** Me permettriez-vous de préciser un peu ma pensée? En vertu de notre système juridique, ou du moins de la façon dont je le comprends, rien n'oblige les banques à prendre cette mesure de sécurité additionnelle qui consiste à procéder par bail.

**Le président:** Elles sont libres d'adopter la méthode qui leur plaît, pourvu qu'elles respectent la loi.

**M. Farley:** Toutefois, monsieur, je crois qu'elles ne respecteraient pas la loi, mais qu'elles pourraient atteindre les mêmes objectifs s'il s'agit essentiellement d'une honnête opération de crédit.

**Le président:** Elles pourraient le faire tout comme maintenant, en se servant des sociétés affiliées dans lesquelles elles ont investi, et fournir l'argent aux filiales; n'est-ce pas?

**M. Farley:** C'est exact; comme nous l'avons souligné, ce genre de concurrence n'est peut-être pas toujours dans l'intérêt de la société et de notre économie.

**Le président:** Dois-je alors comprendre que vous vous opposez même à leur politique commerciale actuelle?

**M. Farley:** Monsieur, nous croyons qu'aucun système n'est parfait et nous souhaitons simplement attirer votre attention sur quelques abus. Nous sommes convaincus qu'ils ont été commis involontairement.

**Le président:** Peut-être pourriez-vous préciser de quels abus il s'agit pour nous?

**M. Farley:** J'estime que l'exemple auquel se rapportait M. Clark, soit celui d'une banque communiquant avec son client par l'intermédiaire d'une filiale dont elle est copropriétaire, est inappropriée.

**Le président:** Et, naturellement, nous reconnaissons aussi qu'une hirondelle ne fait pas l'été.

**M. Farley:** Exactement, monsieur; et voici pourquoi nous sommes convaincus que ces abus ont été commis par erreur. Nous sommes conscients du fait qu'aucun système n'est parfait.

**M. Lewis:** Pour poursuivre cette question avec M. Farley, monsieur le président, à la page 5 de leur mémoire, on dit en substance que:

Si le bail doit être le véritable équivalent du crédit, il devrait y avoir alors remboursement intégral—aucune valeur résiduelle. Le ministère des Finances a repris l'étude de la proposition soumise dans le Livre blanc, soit la possibilité d'une valeur résiduelle de 20 p. 100. Comme nous l'avons déjà souligné, nous n'avons aucune définition de valeur résiduelle, et nous ignorons comment le système de comptabilité proposé par le Livre blanc fonctionnerait à cet égard—

Ma question est la suivante: est-il possible pour votre association de rédiger une proposition précise qui tiendrait compte

[Text]

into account full payout leasing? That is, that there should be a restriction against anything but full payout leasing in connection with, let us say automotive vehicles or passenger automobiles, or passenger automobiles and trucks? Would it be possible for you to develop this?

**Mr. Farley:** With the cooperation of the Department of Finance, anything is possible. We would be happy to do so.

**The Chairman:** With the consent of Parliament.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, I wonder if the witnesses could, for the edification of the committee, describe how leasing companies such as Avis and Hertz dispose of their vehicles at the end of the lease term.

**Mr. Yates:** Avis and Hertz are in two types of leasing business, the daily rental business and the long-term leasing business.

**Senator Lang:** Perhaps you could describe the procedure in respect of both the daily rental and long-term leasing aspects.

**Mr. Yates:** Avis and Hertz, as well as Tilden and Budget Rent-a-Car, who comprise the "Big Four" in the daily rental business, attempt to make arrangements with dealers whereby they purchase vehicles on a fixed monthly payment schedule covering a period of several months, at the end of which the vehicles are returned to the dealer for disposal. In one case, the car rental agencies bypass the dealer and deal directly with the manufacturing company. In that case, the manufacturer, when the vehicles are returned, disposes of the vehicles through auction sales. Those are the two methods that are used to dispose of vehicles employed in the daily rental business. With respect to the long-term leasing business, the car rental agencies dispose of the vehicles both through wholesale and retail sales.

**The Chairman:** The vehicles are not returned to the dealer?

**Mr. Yates:** If the vehicles are wholesaled, they will be returned to the dealer and/or sold by auction, if they are in a metropolitan market. Otherwise, the vehicles are sold at the retail level. In Hamilton, Tilden actually places the vehicles on its daily rental lots with "For sale" signs on them for sale at the retail level.

**The Chairman:** Are there further questions?

**Mr. David Scott, Q.C., Adviser to the Committee:** As I understand what you are saying, Mr. Yates, the leasing arm of your business, as you interpret the white paper, would be in competition with the banks, who are also financing your business.

**Mr. Yates:** That is correct.

**Mr. Scott:** I gather from what you say that you are not confident that the banks' interest in continuing to finance your

[Traduction]

d'un bail à remboursement intégral? C'est-à-dire, que tout, sauf le bail à paiement intégral ferait l'objet de restrictions dans le cas, par exemple, des véhicules automobiles ou des véhicules de tourisme, ou des véhicules de tourisme et des camions? Vous serait-il possible de rédiger une proposition en ce sens?

**M. Farley:** Avec la coopération du ministère des Finances, tout est possible. Nous serions très heureux de le faire.

**Le président:** Avec le consentement du Parlement.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, je me demande si les témoins pourraient, pour la gouverne des membres du Comité, décrire de quelle façon des sociétés de location telles Avis et Hertz, se défont des véhicules loués à l'expiration du bail.

**M. Yates:** Avis et Hertz s'occupent de deux types de location distinctes: la location journalière et la location à long terme.

**Le sénateur Lang:** Vous pourriez peut-être nous décrire le processus dans les deux cas.

**M. Yates:** Avis et Hertz ainsi que Tilden and Budget Rent-a-Car, qui forment les quatre principales sociétés de location à court terme, essaient de conclure avec les marchands d'automobiles des ententes en vertu desquelles ils achètent des véhicules par versements mensuels fixes s'échelonnant sur une période de plusieurs mois au terme de laquelle les véhicules sont rendus au marchand qui se charge d'en disposer. Dans un cas, les agences de location d'automobiles font affaire directement avec le fabricant sans passer par l'entremise du marchand. Dans ce cas, le fabricant, lorsque les véhicules lui sont rendus, s'en défait en les vendant aux enchères. Ce sont là les deux méthodes auxquelles on a recours pour se débarrasser des véhicules qui ont servi à une entreprise de location journalière. En ce qui concerne la location à long terme, les agences de location écoulent les véhicules grâce à la vente en gros ou au détail.

**Le président:** Les véhicules ne sont pas retournés au marchand?

**M. Yates:** Si les véhicules sont vendus en gros, ils sont retournés au marchand ou alors mis aux enchères, si le marché en cause est celui d'une grande ville. Sinon, les véhicules sont vendus au prix de détail. A Hamilton, Tilden place en fait les véhicules sur le terrain même où se trouvent les automobiles destinées à la location à court terme, colle dessus une affiche indiquant «à vendre» et les met en vente au prix de détail.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. David Scott, C.R., Conseiller du Comité:** Si je saisis bien ce que vous dites, monsieur Yates, d'après l'interprétation que vous donnez du Livre blanc, le service de location de votre entreprise serait en concurrence avec les banques qui, par surcroît, participent au financement de votre entreprise.

**M. Yates:** C'est exact.

**M. Scott:** Vous n'êtes donc pas tellement sûr que les banques préféreront continuer à financer votre entreprise plutôt qu'à lui faire concurrence dans le domaine de prêts.



[Text]

business would outweigh their interest in competing with you in the leasing business.

**Mr. Yates:** I think that is a fair statement, yes.

**Senator Desruisseaux:** Do you not also receive competition from finance companies, such as IAC and others?

**Mr. Yates:** We do get competition from IAC and other service-leasing institutions such as IAC. That competition, however, at the present time is principally limited to intermediate and large-sized companies. IAC and its affiliates, as a matter of policy, will not actively solicit business in the personal leasing field.

**Senator Walker:** Your concept of the conflict of interest, then, is that the bank not only acts as the banker, but as the middleman as well?

**Mr. Yates:** Under the terms of this, yes.

**Senator Walker:** As the chairman pointed out, the term "conflict of interest" is very specific. Where is the conflict of interest?

**Mr. Yates:** By way of example, when the banks were permitted to finance vehicles at the retail level, they actively solicited customers who we previously financed through alternate financing sources and obtained that business, effectively eliminating finance companies from that field. Other than the manufacturer-controlled finance companies, there are very few independent finance companies left. We are of the opinion that if the banks so desired, they could do the same thing to the leasing business. We are of the opinion that since they do have access to all of our information—our receivables list, our leasing list, our customer files, financial statements, and so forth—they could, as is indicated by the example we have tabled—and if you asked any dealer in Canada, I am sure you would receive similar examples—use such confidential information, information between the dealer and his customer, to their own advantage.

**The Chairman:** Mr. Yates, that is a big jump you are making from one illustration to numerous examples.

**Mr. Yates:** The only statement I can make, Mr. Chairman, is that every dealer I have spoken to about this has related a similar experience.

**The Chairman:** But you have only given the committee one example.

**Mr. Yates:** I understand that.

**Mr. Scott:** What you are saying, I take it, is that the mechanism permits this type of thing, assuming an unscrupulous banker was so inclined?

**Mr. Yates:** The mechanism presently permits it, yes.

**Mr. Scott:** The mechanism would in the event that the proposals contained in the white paper respecting the leasing business became law?

**Mr. Yates:** yes.

[Traduction]

**M. Yates:** Je crois que ce que vous dites est juste.

**Le sénateur Desruisseaux:** Les compagnies de finance telles IAC et les autres ne vous font-elles pas concurrence?

**M. Yates:** En effet, IAC et les autres institutions de prêts et location de même nature nous font concurrence. Cependant, à l'heure actuelle, cette concurrence se limite en grande partie aux sociétés de grande et de moyenne envergure. En fait de politique, l'IAC et ses filiales ne solliciteront pas activement la clientèle dans le domaine des prêts personnels.

**Le sénateur Walker:** Selon votre conception du conflit d'intérêts, la banque n'agit pas seulement en tant que banque, mais également en tant qu'intermédiaire?

**M. Yates:** Dans ces termes-là, oui.

**Le sénateur Walker:** Comme l'a souligné le président, l'expression «conflit d'intérêts» est assez spécifique. Quand y a-t-il conflit d'intérêts?

**M. Yates:** Par exemple, lorsque les banques ont été autorisées à financer l'achat de véhicules au niveau de la vente de détail, elles ont activement sollicité des clients que nous finançons précédemment par l'intermédiaire d'autre source de financement et ont investi ce secteur, en éliminant effectivement les sociétés de financement qui y travaillaient. En dehors des sociétés de financement contrôlées par les fabricants, il ne reste que très peu de sociétés de financement indépendantes. Nous estimons que si les banques en manifestaient le désir, elles pourraient faire la même chose dans le domaine des prêts. Étant donné que les banques ont accès à tous nos renseignements—notre liste des demandes admissibles, notre liste des prêts, nos dossiers de clients, nos états financiers, etc.—elles pourraient, comme l'indique l'exemple que nous vous avons soumis et qui vous serait certainement confirmé par n'importe quel vendeur au Canada, elles pourraient, dis-je, utiliser à leur avantage ces renseignements confidentiels concernant le vendeur et son client.

**Le président:** Monsieur Yates, vous semblez généraliser à partir d'un cas particulier.

**M. Yates:** Monsieur le président, je peux simplement vous dire que tous les vendeurs que j'ai consultés sur ce point ont fait état d'une expérience semblable.

**Le président:** Mais vous n'avez présenté qu'un seul exemple au comité.

**M. Yates:** C'est vrai.

**M. Scott:** Si je comprends bien, vous dites que le mécanisme autorise ce genre de choses, en supposant qu'un banquier malhonnête soit tenté par une telle opération.

**M. Yates:** Oui, le mécanisme autorise actuellement ce genre de choses.

**M. Scott:** C'est ce qui se passerait si les propositions du Livre blanc concernant les opérations de prêts étaient reprises dans la loi.

**M. Yates:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** I am intrigued by your use of the expression "conflict of interest." Usually, where such a situation exists, it is a conflict in duties or responsibilities, perhaps in two or more different directions.

Let us apply that to the situation of banks and dealers. First of all, have the banks any duty or responsibility to any of the dealers? They may make loans or they may not, is that not right?

**Mr. Yates:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** And they would only have that question to consider when and if a dealer applied for a loan?

**Mr. Yates:** That is correct.

**The Chairman:** And your complaint is that they could do business with you and do business on their own, too, in the leasing field?

**Mr. Yates:** It is the method that is available to the banks to use confidential information to better their position that bothers us, Mr. Chairman.

**Senator Cook:** As I understand it, the witnesses feel that this would give the banks an unfair advantage.

**Mr. Yates:** Yes. Perhaps the term "conflict of interest" is inappropriate in this case, but I think you understand what we are saying.

**Senator Smith (Colchester):** I suppose what you are saying is that when you do business with a bank, by way of borrowing money, you have to provide certain confidential information which would not otherwise be supplied to the bank, and you do that on the basis that the bank will use it only for assessing the validity of the request for the loan and for purposes of arriving at the credit rating. However, the banks, in breach of what the dealers consider to be a duty which arises by virtue of this transaction, can then utilize the information provided to them—information which they would not otherwise have—to compete with the dealer for the same business. Of course, if that happens often enough, it could put the dealer out of business.

While I certainly agree that this might not be a conflict of interest in the legal sense, it almost seems to have a moral connotation which is not very far removed from what lawyers would view as a conflict of interest.

**Mr. Clark:** Well, senator, if I could speak to that point and relate it to the financing of vehicles when we sell them, a few years ago, when the banks became very active in the financing of vehicles through conditional sales, et cetera, it was not unusual for us, as dealers, to sell a car and write up the finance contract with GMAC, or Ford Motor Credit or IAC, and put the contract through. Then it was not unusual, when the cheques started going through the bank, for the bank to contact that customer and then pay out the contract a couple of months after it was written. That is what happened to the finance business. But we see that the same thing could very easily happen right at the start, if the banks get into a direct leasing business.

[Traduction]

**Le président:** Je suis intrigué par la façon dont vous employez l'expression «conflit d'intérêts.» Généralement, lorsqu'une telle situation existe, il y a un conflit entre différentes obligations ou responsabilités, parfois à plusieurs niveaux.

Appliquons maintenant cette description à la situation des banques et des vendeurs. En premier lieu, les banques ont-elle une obligation ou une responsabilité quelconque vis-à-vis d'un vendeur? Elles peuvent accorder ou refuser des prêts, n'est-ce pas?

**M. Yates:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Et elles n'ont à envisager cette question que lorsqu'un vendeur demande un prêt.

**M. Yates:** C'est exact.

**Le président:** Et vous vous plaignez de ce qu'elles puissent faire des affaires, à la fois avec vous et pour leur propre compte, dans le domaine de la location?

**M. Yates:** Ce qui nous ennuie, c'est que les banques peuvent utiliser des renseignements confidentiels, pour améliorer leur position, monsieur le président.

**Le sénateur Cook:** Si je comprends bien, les témoins estiment que ceci donne aux banques un avantage injuste.

**M. Yates:** Oui. Le terme «conflit d'intérêts» n'est peut-être pas approprié dans ce cas, mais je crois que vous comprenez ce que nous voulons dire.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Vous voulez dire, je suppose, que lorsque vous empruntez de l'argent d'une banque, il vous faut fournir certains renseignements confidentiels que la banque n'obtiendrait pas autrement. Vous le faites en vous disant que la banque ne l'utilisera que pour évaluer la valeur de votre demande de prêt et pour établir le taux de crédit. Toutefois, en enfreignant ce que les vendeurs considèrent comme un devoir en vertu de cette transaction, les banques peuvent utiliser ces renseignements, qu'elles n'auraient pas obtenus autrement, pour concurrencer le vendeur dans le même domaine. Évidemment, si cela se produit trop souvent, le vendeur pourrait faire faillite.

Bien que je convienne certainement qu'il ne s'agisse pas d'un conflit d'intérêt au sens juridique du terme, il semble toutefois qu'il y ait là une situation, moralement très proche de ce que les avocats appelleraient conflit d'intérêt.

**M. Clark:** Bien, sénateur, j'aimerais appliquer cela au financement des véhicules que nous vendons. Il y a quelques années, lorsque les banques ont commencé à prendre une part très active dans le financement des véhicules, par l'intermédiaire de ventes à tempérament, etc., il n'était pas inhabituel, pour nous les vendeurs, de vendre une voiture et de faire le contrat de financement avec GMAC ou Ford Motor Credit ou IAC. Il était courant aussi, lorsque les chèques passaient par la banque, que cette dernière communique avec le client et rembourse le contrat quelques mois après. Voilà ce qui s'est produit dans le domaine du financement. Mais nous croyons que cela pourrait très facilement se produire dès le début, si les banques participent directement à la location.

[Text]

**Senator Macnaughton:** It is a question of ethics, really, isn't it? That is the point you are getting at.

**The Chairman:** Yes, it is a matter of ethics.

**Senator McIlraith:** And also a question as to whether or not the banks who are concerned with credit and other aspects of the money operation should get an edge in starting into an industry that is essentially a road vehicle handling industry as distinct from a financing industry.

**Mr. Yates:** I think you have hit the nail on the head. Our contention is that, once you get into the leasing of automobiles and trucks, then you are in the car business; you cannot be a little bit pregnant.

**Mr. Scott:** Mr. Chairman, may I correct my use of language? I said "unscrupulous" bankers and Mr. Lewis, who is far wiser than I am, said that I should have said "over-zealous" bankers.

**The Chairman:** I think they would accept that. You would not want to put that word together with the word "bankers", would you? Particularly not if you want to keep dealing with them.

**Senator Smith (Colchester):** I suppose, Mr. Chairman, the desire of a bank to put a dealer out of business would relate, in some degree, to the question as to which was the more profitable business for the bank to be engaged in—lending money to the dealer, with no responsibility other than collecting it back from him, or taking the same money and using it to make direct leasing arrangements with the former customers of the dealer. Which of those is likely to result in the greater amount of profit with the least amount of effort?

**Mr. Clark:** I am not sure it would be their desire to put us out of business, but it might very well happen because of the availability of the information we have just talked about.

**The Chairman:** You don't think they would be alert enough to see the potentials?

**Senator Cook:** When it comes to motor cars there is a difference between lending money at retail and lending money wholesale. They lend to the dealers wholesale, and they lend to the lessee retail.

**The Chairman:** Notwithstanding all the "iffy" things we have been talking about, the volume of business that the dealers have done has increased, so obviously the banks are not corraling all the business from the dealer.

**Senator Cook:** Just getting jealous.

**Senator Walker:** It is increasing, because this morning unprecedented sales have been reported for the Ford Motor Company, and General Motors will be coming out in a few days with the same thing. So you are doing well, aren't you? But still I don't blame you for being here.

**Mr. Yates:** We are not doing nearly as well as the banks. But for your information, senator, it has come to our attention that nationally the Ford Motor Company dealers did not make money last year. I do not have any basis in fact for that

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** Il s'agit d'éthique, n'est-ce pas? C'est là où vous voulez en venir.

**Le président:** Oui, c'est une question d'éthique.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit aussi de savoir si oui ou non les banques intéressées au crédit et à d'autres genres de transactions monétaires devraient jouir d'un avantage en se lançant dans une industrie de véhicules routier par opposition à une industrie de financement.

**M. Yates:** Je crois que vous venez de frapper juste. Nous prétendons qu'une fois mêlés à la location d'automobiles et de camions, vous êtes dans le commerce des automobiles. C'est tout ou rien.

**M. Scott:** Monsieur le président, est-ce que je peux changer mes termes? J'ai parlé de banquiers «sans scrupules» et M. Lewis, qui est beaucoup plus sage que moi, prétend que j'aurais dû parler de banquiers «trop zélés».

**Le président:** Je crois qu'ils seraient d'accord. Vous ne voudriez pas associer ce mot-là au mot banquier, n'est-ce pas? Surtout si vous voulez continuer à faire affaires avec eux.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je suppose, monsieur le président qu'une banque désirant acculer un commerçant à la faillite serait, dans une certaine mesure, intéressée à savoir ce qui est plus profitable pour la banque: de prêter l'argent au concessionnaire avec la seule responsabilité de le récupérer, ou de prendre cette même somme et de s'en servir pour faire des transactions de location avec les anciens clients de ce concessionnaire. Laquelle de ces deux solutions est susceptible de produire un maximum de bénéfices pour un minimum d'effort?

**M. Clark:** Je ne crois pas qu'elles voudraient nous acculer à la faillite, mais il est fort probable que cela se produise si elles ont accès aux renseignements dont nous venons de parler.

**Le président:** Vous ne croyez pas qu'elles seraient assez éveillées pour saisir les possibilités?

**Le sénateur Cook:** Lorsqu'il s'agit de véhicules automobiles, il existe une distinction entre prêter de l'argent au détaillant et prêter de l'argent au grossiste. Elles prêtent au concessionnaire à un prix de gros et au locataire, aux prix de détail.

**Le président:** Nonobstant ces détails dont nous avons parlé, le volume du commerce des concessionnaires a augmenté, donc il est évident que les banques ne leur ont pas enlevé tous leurs clients.

**Le sénateur Cook:** Elles deviennent jalouses, c'est tout.

**Le sénateur Walker:** Le volume augmente parce que ce matin des ventes inégales ont été rapportées pour la Ford Motor Company, et General Motors publiera dans quelques jours des chiffres à peu près semblables. Vous réussissez bien, n'est-ce pas? Je ne vous blâme tout de même pas d'être ici.

**M. Yates:** Nous ne réussissons pas aussi bien que les banques. Pour votre gouverne, sénateur, nous avons appris qu'à l'échelle nationale les concessionnaires de la Ford Motor Company n'ont pas fait de bénéfices l'an dernier. Je n'ai pas de



[Text]

statement, but that is what I am told. You cannot say the same about any bank.

**The Chairman:** Well, if the banks made money last year, you helped them make it. So your envy of them, if it is envy, is not 100 per cent. You could not expect to make the money they do.

**Mr. Yates:** No, Mr. Chairman, we could not.

**Senator Walker:** There might be what you might call conflict of interest there.

**The Chairman:** Any further questions?

Have you any other points you wish to make, gentlemen?

**Senator Walker:** You have been too modest, but we have an idea of what you have in mind.

**The Chairman:** You are satisfied that you have been able to develop all the points you wished to develop?

**Mr. Clark:** Yes.

**The Chairman:** This is the only hearing we have scheduled for today, but the committee is sitting again tomorrow morning on Bill C-16. You may have heard, or heard about, the announcement yesterday by the Minister of Finance that he is going to introduce a bill to extend the life of the chartered banks until, I think, the end of the year, and that is quite obviously conceding the point that it is not expected that the new Bank Act and the Canadian Payments Association bill could be advanced to a conclusion earlier, perhaps, than the end of the year. We have a list of witnesses who wish to be heard and this has been fixed up to March 3 or March 7—I have forgotten which. We have to give thought to what our report is going to be, because we just cannot sit and let all the information we have gathered waste away. We have to put it in a report, and this is what we propose to do.

In the first instance, your chairman and the advisers are working on an outline of a draft report so all the information we get is useful in being directed to various aspects.

**Senator Cook:** Have we any other major group to hear from before you make your report? Or any major points?

**The Chairman:** A major group? I would say would have to call some of the banks who are opposed to the granting to foreign banks the privileges proposed in the white paper. We now have the briefs presented on that point and we are studying those, but to get a full understanding of the question we may have to hear them. I would have to say that that is major, because the establishment of more foreign banks in Canada, even though it is tied into the question of reciprocity as between Canadian banks and the country or the state where the foreign bank comes from or is located—it is subject to reciprocity existing or being granted under which the Canadian bank would get the same rights as the foreign banks will enjoy in Canada. So there are a number of questions and many points we have to look at. I am sorry I could not answer your question about major points, but I think the question of foreign banks is a major point, and I think in view of the fact that

[Traduction]

statistiques pour appuyer cela, mais c'est ce qu'on m'a dit. Nous ne pouvons pas en dire autant des banques.

**Le président:** Enfin, si les banques ont fait des bénéfices l'an dernier, vous les avez aidées. Ce qui veut dire que si vous êtes envieux, vous ne l'êtes pas à 100 p. 100. Vous ne pouvez pas vous attendre à faire autant d'argent qu'eux.

**M. Yates:** Non, monsieur le président, nous ne le pourrions pas.

**Le sénateur Walker:** Il se peut qu'il y ait là ce qu'il est convenu d'appeler des conflits d'intérêts.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Messieurs, voulez-vous faire valoir d'autres arguments?

**Le sénateur Walker:** vous avez été trop modeste, mais nous croyons deviner vos intentions.

**Le président:** Estimez-vous avoir pu aborder toutes les questions que vous désirez soulever?

**M. Clark:** Oui.

**Le président:** C'est la seule audience prévue pour aujourd'hui, mais le comité siège à nouveau dans la matinée de demain pour étudier le bill C-16. Vous avez peut-être entendu la déclaration faite hier par le ministre des Finances, ou en avez entendu parler. Il veut déposer un projet de loi afin de prolonger le mandat des banques à charte jusqu'à la fin de l'année, il me semble. Donc, on ne s'attend évidemment pas à ce que l'étude de la nouvelle loi des banques et du projet de loi sur l'Association canadienne des paiements puisse prendre fin avant la fin de l'année. Nous avons toute une liste de témoins qui veulent être entendus, et ces auditions dureront jusqu'au 3 ou au 7 mars. J'ai oublié la date exacte. Nous ne pouvons réfléchir au contenu de notre rapport. Nous ne pouvons nous contenter de nous croiser les bras et laisser se perdre tous les renseignements recueillis. Nous devons les compiler dans un rapport et c'est bien ce que nous avons l'intention de faire.

En premier lieu, votre président et les conseillers élaborent un projet de rapport afin que tous les renseignements que nous possédons soient utilisés pour expliquer divers aspects.

**Le sénateur Cook:** Devez-vous recevoir le témoignage d'un autre important groupe avant de préparer votre rapport, ou encore devez-vous étudier d'autres questions importantes?

**Le président:** Un groupe important? Je dirais plutôt que nous devons entendre certaines des banques qui s'opposent à l'accord à des banques étrangères des privilèges proposés dans le Livre blanc. Nous avons actuellement en main les mémoires soumis à ce sujet et nous les étudions; mais pour bien saisir la question, nous devons peut-être entendre les intéressés. Je dirais donc que c'est là un problème majeur que l'établissement d'autres banques étrangères au Canada, même s'il tient à une réciprocité comparable à celle qui existe entre les banques canadiennes et le pays ou l'État dont relève la banque étrangère. Cet établissement est aussi soumis à la réciprocité qui existe ou qui est accordée et en vertu de laquelle la banque canadienne bénéficierait des mêmes droits que ceux dont la banque étrangère jouira au Canada. Nous devons donc tenir compte de nombreux aspects et répondre à un certain nombre de questions. Je suis désolé de n'avoir pu répondre à celle



[Text]

some of the banks were opposed to this, it is important that we should know why. This is the direction in which we are going.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, when would you be thinking of calling the foreign bank representatives?

**The Chairman:** I would say, around the end of February or the first week in March. We have tentatively indicated that we could make a date available during that period. Are there any other points?

**Mr. Clark:** Mr. Chairman, on behalf of the association, I should like to thank the committee and you, sir, for allowing us to come and meet with you. I would like to leave one thought with you, that in relation to the white paper relating to the Bank Act we would appreciate, and look forward to, the opportunity of working the thing out together. We are available at any time to do that.

**The Chairman:** Of course, when we make a report, if you have any criticism of it, we might invite you to come and express it. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

concernant les points d'importance majeure, mais je crois que la question portant sur les banques étrangères est un point très important et que, compte tenu du fait que certaines banques se sont opposées à cela, il est important que nous sachions pourquoi. Voilà où nous voulons en venir.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, quand avez-vous l'intention de faire comparaître les représentants des banques étrangères?

**Le président:** Vers la fin de février ou au cours de la première semaine de mars. Nous leur avons proposé de leur réserver une journée à ce moment-là. Y a-t-il d'autres questions?

**M. Clark:** Monsieur le président, au nom de l'association, je tiens à vous remercier ainsi que le Comité de nous avoir permis de vous rencontrer. Je tiens cependant à dire que nous aimerions, et même que nous espérons, avoir l'occasion de travailler avec vous à la mise en vigueur des dispositions contenues dans le Livre blanc relatif à la loi sur les banques. Nous sommes disposés à collaborer avec vous lorsque bon vous semblera.

**Le président:** Bien entendu, lorsque notre rapport paraîtra, nous vous inviterons à vous présenter devant le Comité et à en faire la critique, si vous en exprimez le désir. Je vous remercie beaucoup.

La séance est levée.



















## WITNESSES—TÉMOINS

### *The Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:*

Mr. John T. Clark, President, J. T. Clark & Son Limited, 204 Prospect Street West, Fredericton, New Brunswick, E3B 2T8;

Mr. Terry E. Yates, President, Queenston Chev-Olds Limited, 10 Queenston Road, Hamilton, Ontario *and* President, Queenston-Towne Motors Ltd., 547 Trafalgar Road, Oakville, Ontario;

Mr. Charles Moussette, President, Moussette Chrysler Plymouth, 1400 Boul. Labelle, Laval, P.Q. H7V 2W1;

Mr. James M. Farley, Solicitor, Perry, Farley & Onyschuk, P.O. Box 451, Toronto Dominion Centre, Toronto, Ontario, M5K 1M5.

### *The Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:*

M. John T. Clark, président, J. T. Clark & Son Limited, 204 ouest, rue Prospect, Fredericton (Nouveau-Brunswick), E3B 2T8;

M. Terry E. Yates, président, 10, chemin Queenston, Hamilton (Ontario) *et* président, Queenston-Towne Motors Ltd., 547, chemin Trafalgar, Oakville (Ontario);

M. Charles Moussette, président, Moussette Chrysler Plymouth, 1400, Boul. Labelle, Laval, P.Q. H7V 2W1;

M. James M. Farley, avocat, Firme Perry Farley & Onyschuk, C.P. 451, Toronto Dominion Centre, Toronto (Ontario), M5K 1M5.





Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-77

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, February 17, 1977

Le jeudi 17 février 1977

Issue No. 16

Fascicule n° 16

**Fifth Proceedings on:**  
Subject-matter of Bill C-16  
"Borrowers and Depositors  
Protection Act"

**Cinquième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-16  
«Loi sur la protection des  
emprunteurs et déposants»



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\**Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 16, 1976

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the subject-matter of the Bill C-16, intituled: “An Act to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre 1976

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-16, intitulé: «Loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera nécessaire aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 17, 1977  
(18)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-16, Borrowers and Depositors Protection Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Cook, Cottreau, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith and Walker. (11)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. Dawson H. Tilley and Mr. A. de L. Panet.

*Witnesses: The Canadian Association of Broadcasters:* Dr. Pierre Camu, President; Mr. P. J. Hurley, Vice-President and General Manager, St. Clair Productions; Mr. John Richard, Counsel; and Mr. M. Robin Quinn, Director, Government and Public Relations. *Canadian Advertising Advisory Board:* Mr. Robert E. Oliver, President.

Following opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by members of the advisory staff.

At 10.20 a.m. the meeting adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 FÉVRIER 1977  
(18)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le sujet suivant:

La teneur du Bill C-16 «Loi sur la protection des emprunteurs et déposants».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (président), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Cook, Cottreau, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith et Walker. (11)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. Dawson H. Tilley et M. A. de L. Panet.

*Témoins: L'Association canadienne des radiodiffuseurs:* M. Pierre Camu, président; M. P. J. Hurley, vice-président et directeur général, St. Clair Productions; M. John Richard, conseiller juridique; et M. M. Robin Quinn, directeur, relations gouvernementales et publiques. *Le Bureau consultatif de la publicité au Canada:* M. Robert E. Oliver, président.

Après les déclarations préliminaires, le Comité reprend l'interrogation des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 10 h 20, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 17, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we have two delegations. First we shall hear from the Canadian Association of Broadcasters. The opening statement will be made by Dr. Pierre Camu, President of the association. With him on the platform will be Mr. Hurley, Vice-President and General Manager of St. Clair Productions. We have also Mr. Robin Quinn, who is Director, Government and Public Relations, and Mr. John Richard, Counsel. Counsel always appear to be necessary, and I would support that proposition! Please continue, Dr. Camu.

**Dr. Pierre Camu, President, the Canadian Association of Broadcasters:** Thank you, Mr. Chairman and senators.

Since I understand that the bill has been under study by your committee for quite a while and the members are familiar with it, I shall not read the whole of my text. The text, in both languages, was distributed to all members of the committee. I should like to thank you for the opportunity to say a few words and provide our comments on this bill.

We are concerned, really, with two clauses. We have identified them clearly, as clauses 6 and 20 of the bill. I shall read only a page and a half of my brief, following which you may prefer to ask questions and have a discussion on those points.

The concern of our members is that clause 6 does not satisfactorily take into account the distinction between the mere mention of credit availability and the promotion of credit services per se. The clause requires additional information to be disclosed in any advertisement, broadcast or otherwise, which no more than mentions the availability of credit or makes any representation "relating to credit charge".

The substance of the information, or the manner in which it is to be disclosed, is not specified in clause 6, but will be established by regulation. This, in itself, is disquieting because of the great amount of regulation already associated with broadcast advertising and in broadcasting generally—in our case, through the CRTC.

Our basic concern arises from the inclusion of the word "availability." We believe that the mere mention of credit being available in an advertisement should not in any manner necessitate the inclusion in the same ad of the various conditions pertaining to the credit service. Should this provision be allowed to stand, we can foresee a situation whereby retail merchants will find television and radio advertising less attrac-

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 17 février 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier le bill C-16, visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons ce matin deux délégations. Nous entendrons d'abord l'Association canadienne des radiodiffuseurs. Le d<sup>r</sup> Pierre Camu, président de l'Association, fera la déclaration préliminaire. Les autres membres de la délégation sont M. Hurley, vice-président et directeur général des Productions Sainte-Claire, M. Robin Quinn, directeur des relations gouvernementales et publiques ainsi que M. John Richard, conseiller. Le conseiller semble toujours être nécessaire et j'appuie cette proposition. Veuillez poursuivre, Monsieur Camu.

**Dr Pierre Camu, président, association canadienne des radiodiffuseurs:** Merci, monsieur le président et honorables sénateurs.

Comme le comité étudie le présent bill depuis un bon moment et que les membres le connaissent, je ne lirai pas tout mon texte. Il a été remis dans les deux langues à tous les membres du comité. Je vous remercie de nous avoir offert de dire quelques mots et de faire quelques commentaires sur ce bill.

Deux articles nous préoccupent principalement. Ce sont les articles 6 et 20 du bill. Je ne lirai qu'une page et demie de mon mémoire, après quoi, vous aimerez peut-être poser des questions et discuter de ces problèmes.

Nos membres se préoccupent de ce que l'article 6 ne tient pas assez compte de la distinction entre la simple mention de disponibilité de crédit et de la publicité sur les services de crédits en eux-mêmes. Cet article exige un plus grand nombre de renseignements dans toute publicité, diffusée ou autre, qui ne fait que mentionner la disponibilité de crédit, sans parler des frais subséquents.

Le contenu du renseignement, ou la manière dont il sera annoncé, ne sont pas précisés à l'article 6, mais prévus par règlement. Ceci nous préoccupe parce qu'il existe déjà un grand nombre de règlements sur la publicité diffusée et en matière de diffusion en général, principalement avec le CRTC.

Notre préoccupation fondamentale provient de l'inclusion du mot «offre». Nous croyons que la simple mention d'offre de crédit dans un message publicitaire ne devrait en aucune manière nécessiter l'inclusion dans ce message des différentes conditions s'appliquant à ces services de crédit. Si cette disposition est adoptée, nous prévoyons que les détaillants considéreront la publicité à la télévision et à la radio moins attrayante et

**[Text]**

tive and probably more attractive in media other than ours. This, of course, is of serious concern to our members.

We think that clause 6 does not distinguish adequately between the promotion of goods and services generally and the promotion of credit as a specific service.

One of our major problems, of course, is that we are dealing with 30-second and one-minute commercials on radio and television. It is very short, very condensed, very direct. If you start trying to give too much information in it you lose completely what I call the efficiency of the message as such.

**The Chairman:** You might not have enough space to contain it all.

**Dr. Camu:** I agree, Mr. Chairman. It is going so fast, especially on radio, where the majority of commercials are only 30 seconds, that we have a physical problem. That is why we are concerned with those two clauses.

**The Chairman:** If we eliminated in clause 6 the words "indicating the availability of credit", just struck out those words, that would be one way of dealing with your problem.

**Dr. Camu:** I think it would certainly help in this case.

**The Chairman:** Or if we wanted to make the meaning clearer, we could say that any advertising in relation to making credit available, which does not specify a rate, is not included or is excluded from clause 6.

**Dr. Camu:** That would be all right too. I think I would prefer to stop reading from my brief. Perhaps we should take advantage of having Mr. Hurley with us. He could give us one or two examples which are typical of these advertisements and the way in which commercials are presented. If you will allow me, Mr. Chairman, I shall ask Mr. Hurley to give us one or two examples.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, before we do so, may I ask Dr. Camu whether his viewpoint regarding clause 6 is summarized on page 5?

**Dr. Camu:** Yes. It is a pretty good summary of what I call the meat of our presentation before the committee. That is correct.

**The Chairman:** Have you any comment to make on clause 20?

**Dr. Camu:** It is on page 6 of our brief.

**The Chairman:** Do you wish to add anything to that?

**Dr. Camu:** Not at this point.

**Mr. P. J. Hurley, Vice-président and General Manager, St. Clair Productions:** For example, suppose we had a situation where a local hardware merchant purchases a 30-second television and radio spot regarding the sale of snowblowers—which is very pertinent this time of year, particularly with the kind of winter we are having. After describing the merits of the product itself, the price reduction, et cetera, there is a brief mention in the last few seconds that a charge card is accept-

**[Traduction]**

qu'ils se tourneront probablement vers d'autres media. Il va sans dire que cela inquiète beaucoup nos membres.

Selon nous, l'article 6 n'établit pas une distinction assez claire entre le lancement des biens et des services pris dans un sens général et le lancement du crédit pris au sens de service précis.

Évidemment, les annonces publicitaires de 30 secondes et de une minute à la radio et à la télévision constituent un de nos plus grands problèmes. Elles sont très courtes, très condensées. Elles doivent également être très directes. Si vous essayez de donner trop d'informations dans un message, vous détruisez complètement ce que j'appellerais son impact.

**Le président:** Le temps dont vous disposez pourrait ne pas être suffisant.

**M. Camu:** Je suis d'accord, monsieur le président. Le temps passe très vite, surtout à la radio où la plupart des annonces publicitaires ne durent que 30 secondes. C'est un problème physique. C'est pourquoi nous trouvons ces deux articles du projet de loi inquiétants.

**Le président:** Si nous enlevions de l'article 6 les termes «qui offre des prêts d'argent», si nous les faisons tout simplement disparaître, ne serait-ce pas une façon de résoudre votre problème?

**M. Camu:** Je suis convaincu que cela nous aiderait.

**Le président:** Ou nous pourrions préciser le sens de l'article et dire que toute annonce publicitaire qui offre des prêts d'argent sans spécifier les taux n'est pas régie par l'article 6.

**M. Camu:** Cette solution serait également satisfaisante. Je préférerais ne pas continuer la lecture de mon mémoire. Peut-être devrions-nous profiter de la présence de M. Hurley. Il pourrait nous donner un ou deux exemples typiques d'annonces publicitaires et nous expliquer la forme dans laquelle elle sont présentées. Avec votre permission, monsieur le président, je demanderais à M. Hurley de nous donner quelques exemples.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je voudrais d'abord demander à M. Camu si son opinion sur l'article 6 est résumée à la page 5.

**M. Camu:** Oui. C'est un excellent résumé de ce que j'appellerais la substance de notre exposé au Comité. Vous avez raison.

**Le président:** Avez-vous quelque chose à dire au sujet de l'article 20?

**M. Camu:** Notre opinion à ce sujet est exposée à la page 6 de notre mémoire.

**Le président:** Souhaitez-vous y ajouter quoi que ce soit?

**M. Camu:** Pas maintenant.

**M. P. J. Hurley, vice-président et gérant général des productions St. Clair:** Prenons l'exemple d'un marchand local d'articles de quincaillerie qui achète un message publicitaire de 30 secondes à la télévision et à la radio pour annoncer une vente à rabais de souffleuses—ce qui est très approprié à cette époque-ci de l'année, compte tenu surtout du genre d'hiver que nous avons. Après avoir décrit les mérites du produit, après avoir fait mention de la réduction du prix, etc., il ajoute, au



[Text]

able and credit is available; or the store itself offers credit, or possibly the product is shown in the store and in the back-ground, on a counter, there is a small sign visible to the viewer indicating acceptance of a given credit card, Mastercharge or Chargex. According to clause 6, regulations could then require that various details, as to credit rate and other conditions, would have to be provided in a way to be prescribed in the regulations. Thus the merchant could be placed in a position of providing, in addition to information on his goods and services, advertising for a credit card company or publishing in detail information on his own credit card service, all within 30 seconds. I think senators can see the problem that we face here. In effect, it could very well become a commercial for the credit card company rather than just selling snowblowers, that is not really the concern of the local merchant.

**The Chairman:** Who are the Canadian Association of Broadcasters? What is their membership?

**Dr. Camu:** We represent the private broadcasters of this country, approximately 85 per cent of private radio and 90 per cent of private television operations in this country. Therefore, we are the voice of the private sector of radio and TV, the other side being the public sector, represented, of course, by the CBC, Radio Quebec, or other similar organizations.

In addition, we have about 70 associate members, such as manufacturers of radio and television equipment, representatives of advertising agencies, and so forth, as associate members. To be a full member of our association, one has to have a licence to operate a private radio broadcasting or television station.

**The Chairman:** Looking at clause 20, the prohibition there seems to be:

No person shall publish an advertisement or otherwise make any representation to the public relating to deposits in an institution that accepts deposits . . .

In the ordinary way, up to this moment in time, have you done that sort of thing, as a broadcasting or television unit?

**Mr. Hurley:** I am trying to think of specific commercials.

**Dr. Camu:** I do not think so.

**The Chairman:** So, really, clause 20, unless you are going to change your lines of endeavour and your way of operating, has no application in your business?

**Dr. Camu:** No, not really.

**Senator McIlraith:** Before you leave that, what about the Royal Trust advertisement last night for a retirement savings plan? In presenting that advertisement perhaps they did:

...publish an advertisement or otherwise make any representation to the public relating to deposits in an institution that accepts deposits . . .

[Traduction]

cours des quelques dernières secondes, que le magasin accepte les cartes de crédit ou qu'il offre son propre service de crédit, ou encore, supposons que le message publicitaire montre le produit dans le magasin et qu'à l'arrière plan, sur un comptoir, il y ait un panneau que le spectateur peut voir et qui indique que la maison accepte telle ou telle carte de crédit, par exemple Master Charge ou Chargex. Selon l'article 6, les règlements pourraient alors prescrire que divers détails relatifs au taux et frais de crédit et autres conditions soient divulgués d'une manière prévue dans mêmes règlements. Le marchand pourrait alors être contraint de fournir, en plus de renseignements sur ses marchandises et services, une réclame au nom d'une société émettant des cartes de crédit ou encore d'exposer publiquement et en détail des renseignements sur son propre service de cartes de crédit, et tout cela en moins de 30 secondes. Je crois que les sénateurs voient bien la nature du problème qui se pose ici. En effet, au lieu de simplement vendre des souffleuses à neige, le marchand assurerait la campagne publicitaire d'une compagnie émettant une carte de crédit, ce qui n'est pas vraiment l'objet de son commerce.

**Le président:** Qui fait partie de l'Association canadienne des radiodiffuseurs?

**M. Camu:** Nous représentons les radiodiffuseurs privés du pays, soit 85% des stations de radio privée et 90% des stations de télévision privée au pays. Par conséquent nous sommes le véritable porte-parole de la radio privée, le secteur public étant évidemment représenté par Radio-Canada, Radio-Québec et d'autres organisations semblables.

En outre, nous comptons 70 membres associés, notamment des manufacturiers d'appareils de radio et de télévision, des représentants d'agence de publicité etc. Pour devenir membre à part entière de notre association, il faut détenir un permis d'exploitation d'une station de radio ou de télévision privée.

**Le président:** A l'article 20, l'interdiction formulée est la suivante:

Est interdite la publicité des établissements qui traite divers aspects des dépôts qu'ils reçoivent—

Jusqu'à maintenant, en tant que station de radio et de télévision, avez-vous diffusé ce genre de publicité?

**M. Hurley:** J'essaie de penser à un message publicitaire en particulier.

**M. Camu:** Je ne crois pas.

**Le président:** Alors, vraiment, à moins que vous ne changiez votre optique et votre mode d'exploitation, l'article 20 ne s'applique nullement à votre cas.

**M. Camu:** Non, pas vraiment.

**Le sénateur McIlraith:** Avant de passer à un autre sujet, qu'en est-il du message publicitaire du Trust Royal diffusé hier soir et vantant les mérites d'un régime d'épargne-retraite? En présentant cette publicité, peut-être la société a-t-elle diffusée:

...la publicité des établissements, qui traite divers aspects des dépôts qu'ils reçoivent . . .

[Text]

**Mr. Camu:** Yes. That would apply. In fact, the banks started to use television only a few years ago, but they are using it currently and we have quoted on page 6 an example of retirement savings plans now being advertised, because we thought that at income tax time it would be an appropriate example to relate to section 20; but it has been, for private broadcasting, a new source of income, because the banks were not using either radio or television up until several years ago, at the most. I do not think it is a large percentage of the total, but it is a very good source of income, at this moment, anyway. It is not as great for radio as what I call the local advertising from the retail world, but you cannot neglect any potential source of advertising that can use radio and television.

**Senator Cook:** In most clauses, Mr. Chairman, it seems to me that the snag is the words, "at the same time." In other words, the bill wants to make sure that the ultimate consumer or depositor is aware of the terms of the credit or of the deposit, but the clause makes it necessary that they disclose this at the same time. If there could be some way that the clause could be drafted so that the terms were disclosed before the transaction is consummated, it would be all right, but as it is it makes it very difficult.

**The Chairman:** But the clause talks about two things, publishing an advertisement, or making any representation to the public relating to the deposits in an institution that accepts deposits. I would think that there would have to be more than simply a statement on behalf of such-and-such a bank which maintains a depository. If you do not give any of the details in getting down to rates, one might wonder whether you are not reaching too far. How can you, in broadcasting or in television, expose to the public, in connection with any advertising, all the details that they are bound to have for the infinite variety of transactions that may be available?

**Senator Macnaughton:** What about the words, "in a form prescribed by the regulations"? I presume they are in love with that.

**The Chairman:** What can you do? The form, and the material in the form, may be longer than the advertising message.

**Senator McIlraith:** In registered retirement savings plans it may have to be much longer, because there are so many different options with regard to paying in or accumulating benefits.

**Senator Laird:** I think we ought to relieve Dr. Camu's mind to this extent, that we can safely inform him that we take a dim view of legislating by regulations in any act.

**The Chairman:** That is right. And, of course, the regulations may or may not be legislation. We talked the other day about how to make sure we would have a chance to deal with the regulations. We could provide the coming into force date, as I mentioned before, of the bill, and also relate the publication of

[Traduction]

**M. Camu:** Oui. L'interdiction s'applique dans ce cas. De fait, les banques n'utilisent la télévision que depuis quelques années, mais elles le font maintenant couramment et nous avons cité à la page 6 un exemple de régime d'épargne-retraite actuellement mis en réclame, parce que nous avons cru qu'à cette période de l'année où l'on prépare les déclarations d'impôt sur le revenu, il illustrerait bien les cas visés à l'article 20. Par contre, cette publicité a apporté aux radiodiffuseurs privés une nouvelle source de revenus, les banques n'ayant commencé à utiliser ces média qu'il y a tout ou plus quelques années. Je ne crois pas que cela représente un important pourcentage du total, mais c'est néanmoins une intéressante source de revenus. Elle n'est pas aussi importante pour la radio que ce que j'appellerais la publicité locale du commerce de détail, mais il n'est pas possible de négliger toute source éventuelle de publicité susceptible d'utiliser la radio et la télévision.

**Le sénateur Cook:** Dans la plupart des clauses, monsieur le président, il me semble que la pierre d'achoppement est constituée par les mots «en même temps». En d'autres termes, le bill veut assurer que le dernier des consommateurs ou des déposants connaît les conditions de crédit ou de dépôt mais la clause oblige à le dévoiler en même temps. S'il existait un moyen de rédiger une clause de façon à ce que les conditions soient dévoilées avant que la transaction ne soit réalisée, ce serait parfait mais, dans les conditions actuelles, c'est très difficile.

**Le président:** Mais la clause parle de la publicité, ou de toute représentation faite auprès du public relativement au dépôt effectué dans un établissement qui accepte les dépôts. Je serais d'avis qu'il devrait y avoir plus qu'une simple déclaration au nom de telle ou telle banque qui tient un service de dépôt. Si vous ne fournissez aucun détail en ce qui concerne les taux, on peut se demander si vous n'allez pas trop loin. A la radio ou à la télévision, comment pouvez-vous exposer au public, dans une annonce, tous les détails qu'il est tenu d'avoir sur la diversité infinie des transactions possibles?

**Le sénateur Macnaughton:** Que pensez-vous des mots «dans la forme réglementaire»? Je suppose qu'ils aiment ces termes.

**Le président:** Que pouvez-vous faire? La forme, ainsi que son contenu, peuvent être plus longs que le message publicitaire.

**Le sénateur McIlraith:** Dans les régimes de retraite enregistrés, le message peut être beaucoup plus long parce qu'il y a tellement d'options différentes relatives aux versements ou à l'accumulation des prestations.

**Le sénateur Laird:** Je pense que nous devrions tranquiliser le Docteur Camu à cet égard en lui donnant l'assurance que nous n'envisageons que vaguement de légiférer par réglementation dans une loi quelconque.

**Le président:** C'est vrai, et bien entendu les règlements peuvent ou non avoir force de loi. Nous avons parlé l'autre jour de la façon de nous assurer que nous pourrions nous occuper des règlements. Comme je l'ai déjà indiqué, nous pourrions prévoir la date d'entrée en vigueur du bill et également la



*[Text]*

regulations to a date earlier than the coming into force of the bill, so you would have a chance to look at it before it becomes law.

**Mr. Hurley:** Mr. Chairman, if I may express this view to the senators, many broadcasters feel, and I believe have felt for years, that commercials create traffic and generate interest, but that, of course, the actual sale or purchase is made at the store, or wherever the goods and services are available. If one goes to buy a suit that has perhaps been advertised by, let us say, Simpsons, as a special, at \$99.95, there is a great deal of discussion, trying on, selection and viewing that goes on prior to the purchase of that garment; so I would just leave that thought with you, that we create traffic. I do not think any of us would disagree with the deal that it is very important to have all the details of the purchase, including the credit arrangements, clearly laid out, but this is possibly better done at the point of sale, between the purchaser and the sales person.

**The Chairman:** Certainly at the point of sale is where the intending purchaser would be more concerned with knowing what the terms and conditions are.

**Mr. Hurley:** Absolutely correct.

**The Chairman:** He is not going to get it all from the advertising.

**Mr. Hurley:** There is a number of variations just within the example I used of the suit: you can pay cash; you can put down a deposit and pick the suit up two weeks later when it is ready; paying the balance then, you can hand out a charge card at that time, or you can use the in-store charge account. There are so many ways.

**Senator Cook:** From a practical point of view, can anybody think of any transaction or sale for which you cannot get credit in this day and age? To put it another way, can anybody think of a transaction or sale which has to be concluded for cash? I cannot think of one, offhand.

**Senator Macnaughton:** What about a funeral?

**Senator Laird:** Or a wedding?

**Senator Beaubien:** The Quebec Liquor Commission?

**The Chairman:** Any more questions?

**Senator Laird:** We are converted.

**The Chairman:** Was there anything more you wanted to add?

**Mr. Camu:** Not specifically, unless my two other colleagues over here would like to have a word? No? Well, in that case, that is all. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, I think we understand the problem. We will be dealing with it.

*[Traduction]*

publication des règlements à une date antérieure à l'entrée en vigueur du projet de loi, de sorte que vous auriez la possibilité de l'examiner avant qu'il ne prenne force de loi.

**M. Hurley:** Monsieur le président, si je peux exprimer ce point de vue aux sénateurs, de nombreux diffuseurs sont d'avis, et je crois qu'ils le sont depuis des années, que les annonces commerciales favorisent le commerce et suscitent l'intérêt mais, que bien entendu, la vente ou l'achat est en fait effectué dans le magasin ou aux endroits où les marchandises et les services sont disponibles. Si quelqu'un va acheter un costume pour lequel la société Simpsons, par exemple, a fait de la publicité en déclarant qu'il s'agissait d'une occasion exceptionnelle à \$99.95, il faudra beaucoup de discussions, d'essayages, de choix, et d'examen avant l'achat de ce vêtement. Je voudrais donc vous faire comprendre que nous activons le commerce. Je ne pense pas qu'aucun d'entre nous soit en désaccord avec l'idée qu'il est très important d'avoir tous les détails relatifs à l'achat, y compris un énoncé clair des facilités de crédit. Mais, peut-être est-ce éventuellement sur les lieux de vente, entre l'acheteur et le vendeur qu'on est le mieux renseigné.

**Le président:** Il est bien certain que l'acheteur éventuel serait plus intéressé de connaître les termes et les conditions au moment de la vente.

**M. Hurley:** Vous avez tout à fait raison.

**Le président:** Il ne le saura pas par la publicité.

**M. Hurley:** Il y a un certain nombre de variations de l'exemple dont j'ai parlé, c'est-à-dire du complet. Vous pouvez payer comptant, faire un dépôt et passer prendre le complet jusqu'à deux semaines plus tard lorsqu'il sera prêt et payer le solde à ce moment-là, ou encore vous servir d'une carte de crédit, et même vous servir du compte de crédit du magasin même. Il existe tellement de façons.

**Le sénateur Cook:** Du point de vue pratique, y en a-t-il parmi vous qui connaissent des transactions ou des ventes pour lesquelles il est impossible d'obtenir du crédit de nos jours? Autrement dit, connaissez-vous des transactions ou des ventes qui doivent nécessairement se faire au comptant? Il ne me vient pas d'exemple à l'idée.

**Le sénateur Macnaughton:** Qu'en est-il d'un service funéraire?

**Le sénateur Laird:** Ou d'un mariage?

**Le sénateur Beaubien:** La Régie des alcools du Québec?

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Laird:** Nous sommes convaincus.

**Le président:** Est-ce que vous vouliez ajouter autre chose?

**M. Camu:** Pas précisément à moins que mes deux autres collègues aient quelque chose à jouter? Non? Bon, dans ce cas là, c'est tout. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Alors je crois que nous comprenons le problème, nous prendrons les mesures nécessaires.



[Text]

**Mr. Camu:** Thank you very much, Mr. Chairman and senators, for this opportunity. As I said, it was short, but we were concerned with it.

**The Chairman:** Well, it was a single point.

**Mr. Camu:** Yes. It was a single point in our case. Thank you very much.

**The Chairman:** Honourable senators, we have another delegation, this time of one, consisting of the Canadian Advertising Advisory Board. Mr. Robert E. Oliver, the President, will make representations on behalf of that organization and present its views.

**Mr. Robert E. Oliver, President, Canadian Advertising Board:** Thank you, Mr. Chairman. After listening to the comments and questions so far, I feel a little redundant at this point in time. However, I would like to give a tiny bit of background on our Board.

Ours is an unusual association, in that it combines different sections of the communications community, the media, the advertisers and the advertising agencies. Even the retail council is represented. We speak for the industry, however, only in areas of social and economic concern. We work very closely with governments, both federal and provincial, with the Consumers' Associations and with the general public, so I guess we find ourselves allied in spirit with the aim of the bill, and certainly with clause 7, that says that full information should be available to the borrower. We have no quarrel with that at all.

I would thoroughly support the simplification that you suggested, senator, with regard to clause 6, which would consist of the simple deletion of the phrase, "indicating the availability of credit." This would remove a multitude of our concerns, because the problems that are apparent to the broadcasters apply equally to outdoor, to the transit medium, to in-store promotion at the retail level, to the gasoline operator who has Chargex and other cards available, the restaurants that indicate what cards are available, and so on. I think, really, you are serving the consumers' interests by providing that information before they go in to complete a transaction. I think the suggestions that have been emerging, that there should be a segregation between that, and advertising, which merely indicates the availability of credit, in which we see no possible damage to society or to the consumer, should simply be deleted. But we would support the stipulation that if you are going to mention a rate, whether it be on a deposit or a loan, even before the consumer enters, some indication as to what that rate encompasses, and what the restrictions are, would be appropriate.

I think that has another advantage. When we talked to some of the drafters of the bill, they mentioned the problem of clearing things with the Provinces, and this is why the regulations are not ready yet. Of course, that really means that there is not too much point in discussing the bill, from our point of view. We are going to be wound in what could be a mess of red

[Traduction]

**M. Camu:** Je vous remercie encore, monsieur le président et messieurs les sénateurs de m'avoir invité à comparaître ici. Comme je l'ai dit, la présentation était courte, mais nous avions intérêt à la faire.

**Le président:** Enfin, il s'agissait d'un seul aspect.

**M. Camu:** Oui. Il s'agissait d'un seul aspect dans notre cas. Merci.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons une autre délégation; il s'agit cette fois du Bureau consultatif de la publicité au Canada. Son président, M. Robert E. Oliver, parlera au nom de l'association et présentera l'opinion de ses membres.

**M. Robert E. Oliver, président, bureau consultatif de la publicité au Canada:** Merci monsieur le président. Après avoir entendu les commentaires et les questions présentés jusqu'à maintenant, j'ai l'impression que mes réponses seront un peu redondantes. Cependant, j'aimerais vous donner un bref aperçu historique de notre bureau.

Notre association est inhabituelle en ce sens qu'elle comprend différents secteurs de la communauté des communications, des média, des annonceurs et des organismes publicitaires. Même le conseil de la vente au détail est représenté. Nous parlons au nom de l'industrie mais seulement dans les domaines à caractère socio-économique. Nous travaillons en étroite collaboration avec les gouvernements tant fédéral que provinciaux, les associations de consommateurs et le public en général. Nos visées s'apparentent donc à l'objectif du bill et surtout à l'article 7 qui dit que des renseignements complets doivent être fournis à l'emprunteur. Nous ne nous opposons pas du tout à cela.

J'appuie entièrement la simplification que vous proposez, sénateur, concernant l'article 6, et qui vise à retrancher l'expression «offre des prêts d'argent». Cela résoudrait une bonne partie de nos problèmes qui se posent également à d'autres organismes, aux agences de transport, aux magasins de détail qui font le lancement de leurs produits ainsi qu'aux garagistes et aux restaurateurs qui acceptent Chargex et d'autres cartes de crédit. Je crois que vous servez véritablement les intérêts du consommateur en fournissant ces renseignements avant qu'il ne s'engage dans une opération. Je crois qu'il convient de laisser tomber la proposition selon laquelle on établirait une distinction entre la diffusion et la publicité qui offre simplement des prêts d'argent et qui ne peut d'aucune façon nuire à la société ou au consommateur. Nous reconnaissons, cependant, qu'il convient d'indiquer au consommateur le taux et les modalités du dépôt ou du prêt.

Cette façon de procéder présente un autre avantage. Certains des rédacteurs du projet de loi nous ont fait part des réticences des provinces à ce sujet; c'est la raison pour laquelle les règlements ne sont pas encore prêts. Cela signifie, à notre avis, que rien ne sert de discuter du bill. Nous allons nous

[Text]

tape after the bill has become law, which is not what any of us want.

**The Chairman:** How can you operate in a way that would bring you into contact with the provisions of clause 6?

**Mr. Oliver:** I feel two suggestions have emerged. One is deleting the availability of credit. The first question is, what social harm is there and what kind of confusion are we creating and what is the cost benefit of the regulation, rather than saying, as they did to me, "Well, it is easier to bind everything and then list the exceptions." Philosophically, I just do not subscribe to that. Further, not to have it in the bill in the first case, it seems to me, makes it most impractical for us to be commenting thereon. If we make specific suggestions, the reply comes back that, "You do not know what the regulations are to be yet," which happens to be true.

**The Chairman:** Is part of the business of your advertisers the publishing of an advertisement indicating the availability of credit or relating to a credit charge on behalf of some client?

**Mr. Oliver:** Nearly everybody on our board would have some interest, because they are either advertising agencies who would help create those ads, or they are media who would carry them, or they are advertisers who might well want to use a listing such as, "You may use your charge card", or, "Credit available." So I think yes, nearly all our board would have some kind of interest in that legislation.

**The Chairman:** Subject to the length of the material that you would be required to include by regulation, it may require more space than the so-called advertising space to put in all the requirements of the regulations relating to credit. Subject to that, your members would publish advertising material in relation to credit.

**Mr. Oliver:** Yes.

**The Chairman:** Not academically, but on behalf of some merchant or vendor.

**Mr. Oliver:** Or national advertiser.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Oliver:** Speaking as an advertiser, I support this provincial approach which is if you mention a rate, under the Consumer Protection Act of Ontario you must specify certain detail. I think that is a very fair requirement. The same should apply with deposit instruments, with certain specific restrictions for broadcast. Let us be realistic, the more detail you give on radio, the more likely you are to confuse than inform. As an advertiser, I found out, after a great deal of experimenting, that if I could get one idea across on an advertisement I was doing very well. If I tried to get two or three, I probably did not succeed at all.

**The Chairman:** What if you had a qualification in clause 6 that unless the advertising mentions the rate or terms of credit that clause does not apply?

[Traduction]

retrouver dans un beau fouillis après l'adoption du projet de loi et ce n'est pas ce que nous voulons.

**Le président:** De quelle façon l'article 6 s'applique-t-il à vous?

**M. Oliver:** Deux propositions ont été faites. L'une est de retirer l'expression «offre des prêts d'argent». Il s'agit d'abord de déterminer le danger social et le genre de confusion que nous créons ainsi que les avantages des règlements plutôt que de dire comme ils l'ont fait: «Il est plus facile de tout englober et d'énumérer ensuite les exceptions.» Je ne peux pas souscrire à cette conception. De plus, le fait que les règlements ne soient pas encore publiés ne facilite pas notre tâche. Si nous présentons des propositions précises, on nous répond avec raison que nous ne connaissons pas encore les règlements.

**Le président:** Les clients de vos annonceurs demandent-ils souvent de passer des annonces qui offrent des prêts d'argent ou traitent des frais de crédit?

**M. Oliver:** Presque tous les membres de notre Bureau s'intéressent, de près ou de loin, à la loi, parce qu'ils sont membres soit d'agences de publicité auteurs des annonces, soit membres d'organes d'information, soit qu'ils soient des annonceurs désireux d'employer des formules de ce genre: «portez-le à votre compte ou utilisez votre carte de crédit». Donc, je crois que presque tous les membres de notre Bureau sont intéressés par cette loi.

**Le président:** Selon la longueur du matériel d'information qui vous sera imposé par règlements, cela pourrait demander plus d'espace que ce qu'on appelle «l'espace de publicité» pour répondre à toutes les exigences du règlement portant sur le crédit. En conséquence, vos membres vont publier du matériel publicitaire traitant du crédit.

**M. Oliver:** Oui.

**Le président:** Non pas de façon théorique, mais au nom des marchands ou des concessionnaires.

**M. Oliver:** Ou des commenditaires nationaux.

**Le président:** Oui.

**M. Oliver:** En tant que commendaire, j'appuie la loi provinciale de l'Ontario qui prévoit que, si vous mentionnez un taux inférieur aux dispositions de la Loi de la protection du consommateur, vous devez apporter des précisions. Je pense que cette exigence est justifiée. La même chose va s'appliquer aux établissements de dépôts qui devront tenir compte de certaines restrictions dans leur publicité. Soyons réalistes: en donnant trop de précisions à la radio, vous risquez d'embrouiller les auditeurs, plutôt que de les informer. En tant que commanditaire, j'ai découvert, après de nombreuses expériences que, si j'essayais de faire passer une bonne idée par la publicité, je réussissais. Si j'essayais d'en faire passer deux ou trois, j'échouais probablement.

**Le président:** Il devrait peut-être y avoir une restriction à l'article 6 prévoyant que, si la publicité ne mentionne pas de taux ou de conditions de prêts, cet article ne s'applique pas.



[Text]

**Mr. Oliver:** That would be a great relief. It seems to me much more practical in terms of the objectives of the bill.

**The Chairman:** Any questions?

**Mr. A. de Lotbinière Panet, Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, in the CAB brief there is reference to the suggestion that the broadcaster who actually publishes the advertisement should be excluded from liability under clause 6, so that it would seem that the intent of the bill is that only the person who is behind the advertisement should be subject to liability. So the broadcaster who publishes or broadcasts the advertisement should not be open to criminal or civil liability. I think that is one of the points in the CAB. I suppose you, Mr. Oliver, would want the advertising agency which is responsible for publishing the advertisement, also to be excluded from liability.

**Mr. Oliver:** I am not so sure about an advertising agency. If they are creating the advertisement, they have a responsibility to find out if the facts are correct. But I think the media, generally, in Canadian jurisprudence—and I realize I am speaking to experts here—are excluded if they carry something in good faith. To ask the media to check into the details of all advertisements is totally unrealistic. I believe even the Combines Investigation Act was amended to make that clear. I would strongly support that kind of reference in the act. I am sure you would too.

**The Chairman:** I do not think clause 6 excuses an agency because they are not fully aware of what the law is.

**Mr. Oliver:** No. I do not think it even provides protection for media, who could be totally innocent.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Panet:** In the marketplace, if you had a manufacturer of goods who goes to the advertising agency, which in turn goes to the television broadcaster, in that chain are you suggesting that the advertising agency be excluded from, or included in, the operation of clause 6?

**Mr. Oliver:** The only people who should be excluded are those who publish in good faith. I would include the word "broadcast" because a lot of people do not identify those two words. I would hope that if an advertising agency could demonstrate that the client had given it wrong information, which it used, there certainly would be a good case for defence and perhaps the wording could cover this kind of thing.

Fundamentally, before an advertisement runs, the advertiser is supposed to check the proof and make sure the facts are correct, and only the manufacturer or provider of goods really knows the circumstances. The agency has to rely on that person.

[Traduction]

**M. Oliver:** Ce serait un grand soulagement; cela me semble une façon beaucoup plus pratique d'atteindre les objectifs visés par le Bill.

**Le président:** Des questions?

**M. A. de Lotbinière Panet, conseiller du comité:** Monsieur le président, dans le mémoire présenté par l'ACR, on se rapporte à la suggestion voulant que les radiodiffuseurs qui feraient de la publicité soient exclus des obligations découlant de l'article 6, ce qui montrerait clairement que seuls les commenditaires sont visés par la loi. Ainsi 17 publiciste qui publie ou radiodiffuse la réclame ne devrait pas faire l'objet de poursuites criminelles ou civiles en vertu de cette loi. Je pense que c'est un des points présentés dans le mémoire de l'ACR. Vous voudriez, je suppose, monsieur Oliver, que les agences de publicité, responsables de la présentation de la publicité, soient exclues des obligations de la loi.

**M. Oliver:** Je ne suis pas certain du cas des agences de publicité. Si elles conçoivent la publicité, elles ont la responsabilité de savoir si les faits sont exacts. Mais je pense que les organes d'information sont, en général, dans la jurisprudence canadienne—j'ai conscience de parler devant des experts—exempts de poursuites, s'ils publient quelque chose en toute bonne foi. Il serait irréaliste d'exiger que les organes d'information vérifient dans tous ses détails les réclames publicitaires. Je crois que, même la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions a été modifiée, pour éclaircir ces choses. J'appuierais fortement ce genre de renvoi dans la loi. Je suis sûr que vous en faites autant.

**Le président:** Je ne crois pas que l'article 6 disculpe les agences de publicité parce qu'elles n'étaient pas tout à fait au courant de la loi.

**M. Oliver:** Non, d'ailleurs je pense qu'elle ne protège même pas les organes d'information qui pourront être tout à fait innocents.

**Le président:** C'est exact.

**M. Panet:** Sur le marché, si un fabricant de produits s'adressait à une agence de publicité, qui à son tour s'adressait à un télédiffuseur, dans cet ordre, voulez-vous laisser entendre que l'agence de publicité devrait être exclue ou non de la portée de l'article 6?

**M. Oliver:** Les seuls qui devraient être exclus sont ceux qui publient de bonne foi. J'inclurais le terme «radiodiffusion» parce qu'un grand nombre de personnes ne voient pas la différence entre ces deux termes. Il me semble que si une agence de publicité peut prouver que le client lui avait donné une information fausse qu'il a utilisée, il aurait là certainement une bonne défense et peut-être qu'en changeant le libellé nous pourrions pallier ce genre de difficulté.

Fondamentalement, avant qu'une annonce ne soit diffusée, l'annonceur est censé vérifier la preuve et s'assurer de la justesse des faits; seul le fabricant ou le fournisseur de produits connaît réellement les circonstances. L'agence doit se fier à cette personne.



[Text]

**Senator Flynn:** That is the point I wanted to make. The advertising agency must get the approval of the manufacturer. In the end, it is only the manufacturer who should be responsible.

**Mr. Oliver:** Yes.

**The Chairman:** That relates to the correctness of the advertising. The prohibition here and the penalties are based on "If you do this," not whether it is correct or not. That could be the subject matter of another charge. You might find yourself under the Combines Investigation Act for false advertising.

**Senator Flynn:** That would be something else. I think the ultimate responsibility is not with the advertising agency.

**The Chairman:** It is interesting to look at clause 7, which reduces this situation down to a lending transaction and the responsibility of the lender and the borrower. It may be in clause 6 that you are not violating it unless you are dealing in some way with a situation that could be said to be part of a lending transaction. Just to tell the general public that the bank lends money, that could not in any sense be called a lending transaction. On a lending transaction you have to have two sides: You have to have a lender and a borrower. At the stage of advertising, whether it is television, broadcasting, in the media, it cannot be called a lending transaction because there is no borrower.

**Senator McIlraith:** In clause 6 it can be an aspect of a lending transaction.

**The Chairman:** Of a lending transaction. What is a lending transaction?

**Senator McIlraith:** An aspect of it only. It may exclude the borrower. An aspect of a lending transaction could be the lender's representation.

**The Chairman:** I think you are defining too closely, senator. I do not know how you can have a lending transaction unless you have a lender and a borrower.

**Senator McIlraith:** You do not need a lending transaction in clause 6; you only need an aspect of a lending transaction.

**Mr. Oliver:** I think the point the senator is making is that if clause 7 is operative, then clause 6 becomes much less significant. At that point there is a lending transaction? Is that not your point, senator?

**The Chairman:** That is right. I am not impressed by the use of the language "aspect of the lending transaction". If you are asked to define a lending transaction, what would you say it was? I think the essential thing is that you must have two parties. It will be interesting to study this in depth. We shall have a fuller opportunity. Because next week we shall have a number of advertising associations appearing before us. So we can work this thing out in depth with them.

In the form in which it is we understand your position. We understand the difficulties that are posed by clause 6 and we will have a good look at it. Do you have anything more you want to say?

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que je voulais dire. L'agence de publicité doit obtenir l'approbation du fabricant. Finalement, c'est seulement le fabricant qui devrait être responsable.

**M. Oliver:** Oui.

**Le président:** Nous en revenons à l'exactitude de la publicité. Ici l'interdiction et les pénalités sont fondées sur un acte sans dire s'il est juste ou non. Cela pourrait faire l'objet d'une autre accusation. Il serait possible d'être accusé de publicité trompeuse en vertu de la Loi modifiant la loi relative aux enquêtes sur les coalitions et le Code criminel.

**Le sénateur Flynn:** Ce ne serait pas la même chose. Je crois que la responsabilité ultime n'incombe pas à l'agence de publicité.

**Le président:** Il est intéressant d'examiner l'article 7 qui réduit cette situation à un prêt et la responsabilité du prêteur et de l'emprunteur. Il se peut que d'après l'article 6, vous ne commettiez pas d'infraction à moins que vous ne soyez mêlé de près ou de loin à un prêt. Le seul fait de dire au grand public que les banques prêtent de l'argent ne pourrait absolument pas être considéré comme un prêt. Dans une telle transaction, il y a les deux côtés de la médaille: le prêteur et l'emprunteur. Au stade de la publicité, que ce soit à la télévision, à la radio, dans les organes d'information, il ne peut s'agir d'un prêt parce qu'il n'y a pas d'emprunteur.

**Le sénateur McIlraith:** L'article 6 parle de l'aspect d'un prêt.

**Le président:** D'un prêt, mais qu'est-ce qu'un prêt?

**Le sénateur McIlraith:** Un aspect seulement. L'emprunteur peut être exclu. Par aspect d'un prêt, on peut entendre la représentation d'un prêteur.

**Le président:** Je crois que vous coupez les cheveux en quatre, sénateur. Je ne sais pas comment on peut avoir un prêt sans prêteur ni emprunteur.

**Le sénateur McIlraith:** Un prêt n'est pas nécessaire en vertu de l'article 6, mais uniquement un de ses aspects.

**M. Oliver:** Je crois que le sénateur veut dire que si l'article 7 est mis en vigueur, l'article devient alors beaucoup moins important et cela devient un prêt. N'est-ce pas votre point de vue, sénateur?

**Le président:** C'est juste. L'expression «aspect d'un prêt» ne m'impressionne pas. Si l'on vous demandait de définir ce qu'est un prêt, que diriez-vous? Je crois que l'essentiel, c'est qu'il y ait deux parties. Il sera intéressant d'étudier ce problème en profondeur; nous aurons d'ailleurs l'occasion de le faire car la semaine prochaine, des représentants d'associations de publicistes comparaîtront devant nous. Il nous sera alors possible de discuter du problème à fond avec eux.

Nous comprenons bien votre position en ce qui concerne le bill sous sa forme actuelle. Nous comprenons que l'article 6 vous cause des difficultés et nous l'examinerons de près. Avez-vous autre chose à dire?

[Text]

**Mr. Oliver:** I have a general concern which probably does not relate too specifically just to this bill, although it is part of it. I have been in the regulatory field for about ten years now. It seems to me that advertising becomes a thing that is attacked whenever we are dealing with a problem of society, whether it is drug abuse, tobacco abuse, alcohol abuse, or credit abuse. I do not think correcting the advertising corrects social problems at all. I think there is a place for government legislation. Our work is only supplementary to that. When it comes to truth and accuracy and fair disclosure, once the civil servant begins to decide in his or her own mind what is good and bad advertising and how advertisers should promote beyond that framework—except where public health and safety are concerned, and they have a very good protection system in Canada—then I get increasingly concerned about the freedom of the business community to communicate. I am appalled at the number of ad agencies, advertisers, who have to go to lawyers—and I say this with all due respect—to find out whether they are possibly, in all innocence, contravening some legislation. That is adding enormously to the costs and complexities of doing business in this country.

**Senator Laird:** We are with you.

**The Chairman:** Perhaps we should have a look at Clause 26, which is what you might call a clause where there are provisions under which a lender can apply to the administrator to get a certificate of compliance. In other words, he can say that he has met the requirements of clause 7. Therefore, in our consideration I think we have to look at clauses 6, 7, 20 and 26. I notice in the margin under clause 7, subclause (3), which deals with the requirements of clause 7, that it says that;

(3) Subsection (2) does not apply in respect of a failure to make full disclosure to a borrower in respect of a lending transaction where the Administrator, on application made to him by the lender pursuant to section 26, provides the lender with a certificate in relation to that transaction as provided for in that section.

If you read that subclause you will see that it deals with a certificate of compliance. Now, when you look at the marginal note, which we all recognize is not, as a matter of law, an absolute guide to the interpretation of the clause, you will see that they have put in the bill in the margin the words, "minor defect in disclosure." There is nothing in the language of the excusing clause, subclause (3), that talks about a minor defect. You get excused on the basis that the administrator gives you the certificate of compliance, and that is the justification to supporting your position that you have made the full disclosure required. That is the whole basis of the clause. It seems to me that a lot of thinking has gone astray somewhere in these clauses. It looks as though the reach for covering that sort of situation has not been fully thought out. That is just my

[Traduction]

**M. Oliver:** J'aimerais vous faire part d'une préoccupation d'ordre général qui ne concerne probablement pas de façon trop précise le bill actuellement à l'étude, même s'il en est question à certains endroits. Depuis environ dix ans, je travaille dans le domaine de la réglementation. Il me semble que la publicité est devenue la première chose à laquelle il faut s'attaquer dès qu'il est question d'un problème social, qu'il s'agisse de la consommation abusive de drogue, du tabac ou d'alcool ou encore des abus dans le domaine du crédit. Je ne crois pas du tout que corriger la publicité puisse résoudre de quelque façon les problèmes sociaux. Je pense que le gouvernement doit intervenir et légiférer. Notre travail ne peut qu'être un complément. Prenons le cas de la véracité, de l'authenticité et de la divulgation honnête; du moment où un fonctionnaire se met à décider ce qui constitue selon lui de la bonne ou de la mauvaise publicité et dans quelle mesure les publicistes doivent se plier à ce cadre rigide sauf quand il s'agit de la santé ou la sécurité du public, et je considère que le système de protection que nous avons au Canada est très efficace alors la liberté dont peut jouir le milieu des affaires en matière de communications me préoccupe de plus en plus. Je suis consterné de voir tant d'agences de publicité et de publicistes consulter des avocats, avec tout le respect que je vous dois, et se faire dire qu'ils ont peut-être enfreint, en toute innocence, telle ou telle loi. Cela accroît de façon énorme les frais et la complexité du fonctionnement des entreprises commerciales du pays.

**Le sénateur Laird:** Nous sommes entièrement d'accord sur ce point.

**Le président:** Il serait peut-être bon que nous jetions un coup d'œil sur l'article 26; on peut dire en quelque sorte qu'en vertu des dispositions de cet article, un prêteur peut présenter une demande réglementaire au directeur en vue d'obtenir un certificat attestant qu'il s'est conformé à la loi. En d'autres termes, il peut dire qu'il a satisfait aux exigences de l'article 7. Je crois donc que notre étude doit porter sur les articles 6, 7, 20 et 26. Je note dans la marge, au paragraphe 3 de l'article 7 qui traite des exigences de ce dernier article, qu'on dit:

(3) Le paragraphe (2) ne s'applique pas en cas d'omission de certains renseignements si le prêteur obtient le certificat prévu à l'article 26.

En lisant ce paragraphe, vous vous rendrez compte qu'il se rapporte à un certificat de conformité. Maintenant, en examinant la note marginale, que nous reconnaissons tous ne pas être, d'un point de vue juridique, un guide absolu pour l'interprétation de l'article, vous vous rendrez compte qu'on parle d'«omissions mineures». Mais cette expression ne se retrouve pas dans le libellé du paragraphe 3, qui stipule que le paragraphe 2 ne s'applique pas si le prêteur a obtenu du Directeur le certificat de conformité, ce qui suffit pour justifier que vous avez divulgué tous les renseignements requis. C'est simplement sur cela que repose l'article. Il me semble qu'on a omis beaucoup d'éléments dans ces articles. C'est comme si on avait pas bien réfléchi à la façon de couvrir cette espèce de situation.



[Text]

armchair view at this time; nevertheless, I think it is something we have to look at.

Are there any questions or comments from members of the committee?

**Senator Laird:** Let us eliminate the administrator entirely.

**Senator Beaubien:** Yes, let's take out clause 24.

**The Chairman:** We did discuss that issue the other day, the question as to whether the administrator is really required under this bill. If they only need him to issue a certificate of compliance in the language of the bill, you do not know what kind of organization you are building up just for that purpose. We have prepared a list of his duties which we will discuss at some appropriate time. It may be that some of the brief before us will raise the issue. I think it is something we have to look at as well. We have to see whether there is any justification for the administration of this bill to be done, of necessity, by some person who is called an administrator, or whether the department in its internal administration of the bill cannot carry on that work itself. It does administer other statutes.

Thank you very much, Mr. Oliver.

**Mr. Oliver:** Thank you, sir.

**The Chairman:** Honourable senators, there are several delegations available and anxious to be heard who are not yet fully prepared to appear. Some will appear next week and others will be appearing the following week right through, so far, until March 7. So you can see there is still much work to be done.

We then have to take a look at the letter which the minister addressed to the chairman of the house committee, a copy of which he sent to me as chairman of this committee, indicating the areas in which he felt adjustment was required. That, too, is an important consideration.

We also have the question of prepayment on mortgages, and I expect that the Canada Life Association will appear before us. They have sent in a copy of their brief, which we will distribute, and they would like to appear because there are a lot of angles to that. Moreover, it is one of the items the minister mentioned in his letter, suggesting that there was a possible conflict as between a provision that deals with prepayment and allows, on terms, prepayment on account of mortgages, and the need for mortgage money, and the practice that the life insurance companies have of matching maturities. In other words, they have money loaned, they have money coming in, and they try to match them so that there will not be an idle moment.

In other words, if a mortgage is for five years and you have a full prepayment provision, the moment the interest rates go down it may well be that the mortgagor will want to prepay and get a new mortgage at a lower rate of interest. That may upset entirely the plans that were projected by the life insurance companies and others. The trust companies have the same problem as to the use and the investment of money.

[Traduction]

Mais c'est simplement là un point de vue de l'extérieur. Néanmoins, je pense que tout cela devrait être examiné à fond.

Les membres du Comité ont-ils des questions ou des commentaires?

**Le sénateur Laird:** Réglons la question du directeur.

**Le sénateur Beaubien:** Oui, finissons-en avec l'article 24.

**Le président:** Nous avons effectivement parlé l'autre jour de la question de savoir si le directeur est véritablement nécessaire. S'il l'est simplement pour délivrer un certificat de conformité, selon l'expression du bill, on ne sait pas quel type d'organisation on met sur pied à cette simple fin. Nous avons préparé une liste de ses fonctions dont nous parlerons au moment opportun. Il est possible qu'une partie du mémoire que nous examinons soulève la question. Nous devons également nous en occuper. Nous devons voir s'il est nécessaire qu'une personne appelée directeur soit chargée de l'application de ce bill ou si l'administration interne du ministère ne peut en avoir elle-même la responsabilité, tout comme elle s'occupe de l'application d'autres statuts.

Merci beaucoup, monsieur Oliver.

**M. Oliver:** Merci, monsieur.

**Le président:** Honorables sénateurs, plusieurs délégations désirent comparaître, mais elles ne sont pas encore tout à fait prêtes. Certaines comparaitront la semaine prochaine, d'autres la semaine suivante, et ce jusqu'au 7 mars. Comme vous le voyez, nous avons encore beaucoup de pain sur la planche.

Nous devons aussi examiner la lettre que le ministre a adressée au président du comité de la Chambre, et dont il m'a fait parvenir copie à titre de président de ce comité, dans laquelle il détermine les secteurs qui, à son avis, doivent être ajustés. C'est également important.

Nous avons aussi la question du paiement préalable sur hypothèque, et j'espère que l'Association Canada Vie comparaitra devant nous. Elle nous a fait parvenir copie de son mémoire, que nous distribuerons, et elle aimerait comparaître parce qu'il y a beaucoup d'aspects à considérer et que, de plus, il y a la question mentionnée par le ministre dans sa lettre, à savoir qu'il y aurait un conflit possible concernant une disposition permettant un paiement préalable à terme sur un compte d'hypothèques, un besoin d'argent hypothécaire, et la pratique des compagnies d'assurance pour ce qui est de l'ajustement des éléments qui arrivent à maturité. Autrement dit, ils ont de l'argent à prêter, de l'argent qui entre, et ils essaient d'ajuster cela pour en arriver à un moment de relâche.

En d'autres termes, si une hypothèque porte sur cinq ans et qu'on a une disposition relative aux paiements préalables, au moment où les taux d'intérêts baissent, il est possible qu'une personne veuille payer à l'avance pour obtenir une nouvelle hypothèque à un taux d'intérêt inférieur. Cela pourrait déranger complètement les plans projetés par les compagnies d'assurance et autres. Les sociétés de fiducie ont le même problème en ce qui concerne l'utilisation et l'investissement de l'argent.



[Text]

So there are big questions yet to look at. We have no further business to deal with today so the committee adjourns until next week. Thank you.

The committee adjourned.

[Traduction]

Il reste donc encore des questions importantes à examiner. Nous n'avons plus rien pour aujourd'hui; le Comité s'ajourne donc jusqu'à la semaine prochaine. Merci.

Le Comité s'ajourne.









## WITNESSES—TÉMOINS

### *The Canadian Association of Broadcasters:*

Dr. Pierre Camu, President;

Mr. P. J. Hurley, Vice-President and General Manager, St. Clair Productions;

Mr. John Richard, Counsel; and

Mr. M. Robin Quinn, Director, Government and Public Relations.

### *Canadian Advertising Advisory Board:*

Mr. Robert E. Oliver, President.

### *L'Association canadienne des radiodiffuseurs:*

M. Pierre Camu, président;

M. P. J. Hurley, vice-président et directeur général, Ste. Clair Productions;

M. John Richard, conseil juridique; et

M. M. Robin Quinn, directeur, relations gouvernementales et publiques.

### *Le Bureau Consultatif de la Publicité au Canada:*

M. Robert W. Oliver, président.



Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, February 23, 1977

**Issue No. 17**

**Sixth Proceedings on:**  
Subject-matter of Bill C-16  
"Borrowers and Depositors  
Protection Act"

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

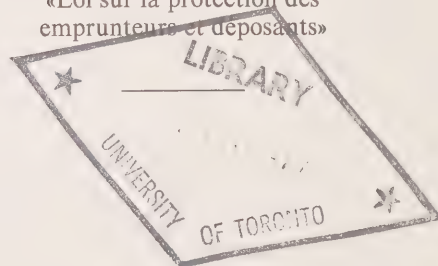
*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 23 février 1977

**Fascicule n° 17**

**Sixième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-16  
«Loi sur la protection des  
emprunteurs et déposants»



TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

Document  
Publications



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 16, 1976:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of the Bill C-16, intituled:  
“An Act to provide for the protection of borrowers and  
depositors, to regulate interest on judgment debts, to  
repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the  
Small Loans Act and to amend certain other statutes in  
consequence thereof”, in advance of the said Bill coming  
before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre 1976:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-16, intitulé: «Loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera nécessaires aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 23, 1977

(19)

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-16, Borrowers and Depositors Protection Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Barrow, Beaubien, Cottreau, Flynn, Laird, McIlraith, McNamara, Smith (*Colchester*) and Walker. (11)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Desruisseaux, Godfrey and Manning. (3)

*In Attendance:* Mr. A. de L. Panet, Advisor to the Committee

*Witnesses:* *Institute of Canadian Advertising:* Mr. T. D. Jotcham, President; Mr. J. L. Foley, Director; Mr. K. W. McCracken, Legal Counsel; and Mr. J. N. Milne, Managing Director. *Association of Canadian Advertisers Inc.:* Mr. Tom Blakely, President; Mr. Walter Trudeau, Vice-Chairman and Treasurer; Mr. Wayne McCracken, Legal Counsel; and Mr. Rolf James, Project Manager.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses assisted therein by Mr. Panet.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned until Thursday, February 24, 1977, at 9:30 a.m.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 23 FÉVRIER 1977

(19)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le sujet suivant:

La teneur du Bill C-16, «Loi sur la protection des emprunteurs et déposants».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Barrow, Beaubien, Cottreau, Flynn, Laird, McIlraith, McNamara, Smith (*Colchester*) et Walker. (11)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Desruisseaux, Godfrey et Manning. (3)

*Aussi présent:* M. A. de L. Panet, conseiller du Comité.

*Témoins: l'Institut de la publicité canadienne:* M. T. D. Jotcham, président; M. J. L. Foley, directeur; M. K. W. McCracken, conseiller juridique; et M. J. N. Milne, directeur exécutif. *Association canadienne des annonceurs incorporée:* M. Tom Blakely, président; M. Walter Trudeau, vice-président et trésorier; M. Wayne McCracken, conseiller juridique; et M. Rolf James, directeur de projets.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide de M. Panet.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 24 février 1977, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 23, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have two delegations this morning. We intend to proceed first with the Institute of Canadian Advertising, and Mr. T. D. Jotcham, the President, is appearing with Mr. J. L. Foley, a Director, Mr. K. W. McCracken, Legal Counsel, and Mr. J. N. Milne, Managing Director. Will you gentlemen please come forward?

Mr. Jotcham, will you make the opening statement?

**Mr. T. D. Jotcham, President, Institute of Canadian Advertising:** Yes, Mr. Chairman.

Honourable senators, so you will know who my colleagues are, perhaps I should tell you that immediately on my right is Mr. Wayne McCracken, our Legal Counsel. Next to Mr. McCracken is Mr. Jack Milne, who is the Managing Director and the senior paid officer of the Institute. On the extreme right is Mr. J. L. Foley, who is the Chairman of McKim Advertising and a Director of ICA. I am the President of Foster Advertising Limited, which is a long-time member of ICA.

First of all I would like to thank you very much for your invitation to come here, and for the opportunity to speak with you. You have received and, I am sure, have had a chance to read our intervention, so I propose to merely summarize our interests and concerns, and then, with the help of these gentlemen, answer any questions you may put to us.

Why are we concerned about the Borrowers and Depositors Protection Act as proposed in the form of Bill C-16? The answer is relatively simple. ICA is the national trade association for advertising agencies. I want to try to make the distinction here, if I can, between the Association of Canadian Advertisers and ourselves. We are not in the manufacturing or producing business. Our stock in trade is only the planning, creation and placement of paid advertising in mass communications media on behalf of the advertiser, and of these, of course, there are many varieties. Obviously, then, our members are deeply involved in the advertising utilized by institutions and companies affected by Bill C-16.

ICA is in full accord with the principal aim of the bill, which seeks to broaden the rights of consumers and to put

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 23 février 1977.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-16, visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gage et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois.

Le sénateur Salter A. Hayden (président) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous recevons ce matin deux délégations. Nous entendrons d'abord l'Institut de la publicité canadienne, (IPC) représentée par son président, M. T.D. Jotcham, accompagné de M. J. L. Foley, administrateur, de M. K. W. McCracken, conseiller juridique et de M. J. N. Milne, directeur de la gestion. Ces messieurs voudraient-ils s'avancer?

Monsieur Jotcham, voulez-vous faire maintenant votre déclaration préliminaire?

**M. T. D. Jotcham, président, institut de la publicité canadienne:** Oui, monsieur le président.

Honorables sénateurs, vous voilà renseignés sur l'identité de mes collègues, mais je devrais peut-être ajouter qu'assis immédiatement à ma droite vous voyez M. Wayne McCracken, notre conseiller juridique. À côté de M. McCracken se trouve M. Jack Milne, directeur et le plus ancien cadre de l'Institut. À l'extrême droite, se trouve M. J. L. Foley, qui est président de la société *McKim Advertising* et un administrateur de l'IPC. Je suis moi-même président de la société *Foster Advertising Limited* qui est, depuis fort longtemps, membre de l'IPC.

Je voudrais tout d'abord vous remercier de nous avoir invités à comparaître devant vous et de nous donner ainsi l'occasion d'échanger des idées avec vous. Vous avez reçu et, j'en suis sûr, avez eu l'occasion de lire notre mémoire, et j'ai par conséquent l'intention de vous présenter seulement un résumé de nos intérêts et de nos préoccupations, et ensuite, avec l'aide de ces messieurs, je me propose de répondre aux questions que vous pourriez nous poser.

Quel est notre sujet d'inquiétude avec la Loi sur la protection des emprunteurs et déposants, telle qu'elle existe dans le projet de loi C-16? La réponse à cette question est relativement simple. L'IPC est l'association commerciale nationale des organismes de publicité. Je voudrais essayer d'établir, ici, si vous me le permettez, la distinction qui existe entre l'Association canadienne des annonceurs Inc. et nous-mêmes. Nous ne faisons pas partie du monde des manufacturiers ou fabricants. Nos activités commerciales consistent à planifier, concevoir et placer des annonces payées dans les médias, au nom de la très grande variété de ceux qui désirent faire de la publicité. Il va donc de soi que nos membres sont mêlés de très près à la publicité des institutions et des sociétés visées par le bill C-16.

L'IPC est parfaitement d'accord avec l'objectif principal du projet de loi, qui cherche à étendre les droits des consommateurs.

## [Text]

them in the position of knowing precisely what is at stake when they enter into borrowing or depositing transactions. Furthermore, we thoroughly favour workable legislation that will achieve such a worthwhile objective. We do, however, have some concerns arising out of the specific piece of legislation before you.

Our two main concerns are these. First, there is already a plethora of legislation dealing with credit advertising in every province; also, consumer protection dealing with false and misleading advertising exists in the Combines Investigation Act, the Ontario Business Practices Act, the Alberta Unfair Trade Practices Act and the B.C. Trade Practices Act, to name just a few. In addition, our own code of ethics, which is administered by the CAAB, who have already appeared before you, through the Advertising Council and the Conseil des Normes, augments all this legislation.

We have to ask, "Is this not sufficient as far as controls on advertising are concerned?" The legislation that is proposed in clauses 6 and 20 refers to regulations which do not exist. In other words, we find it difficult to comment on the rules when we have not been told what the rules are. In short, we do not feel we need any more legislation that affects advertising, and hereby restate the recommendation made in our brief:

Accordingly, ICA recommends the deletion of section 6 and 20 of the Bill and their replacement, if necessary—

and we do not necessarily feel it is necessary

—by sections clearly setting out the requirements which must be met by the kinds of advertisements with which those sections deal.

Clause 6 of the act prohibits the publication of an advertisement with respect to the availability of credit, credit charges, and lending transactions. Section 20 does the same for deposits. Unless in each instance the advertisement discloses information yet to be prescribed by the regulations, without these regulations, we, I think like you and all others, are completely at sea. Despite this uncertainty, we feel that one point is still valid. In the absence of a precise and restricted definition of the word "advertisement" and with the expectation that the regulations will probably require "extensive information" within advertisements, effective communication is most difficult. Many media—television, radio, outdoor and transit, for example—do not lend themselves to lengthy messages of the type that will be required and the economic loss may well not be used by the type of advertisers affected by Bill C-16.

Furthermore, literature of the behavioural sciences is replete with indications that there are finite limits to the ability of human beings to assimilate and process information during a given unit of time. Thus, if the government wishes to impose further credit advertising legislation on top of that already existing in provincial legislation, we strongly recommend that it follow the same rules. In other words, where a term of credit transaction is advertised, additional basic information must be

## [Traduction]

teurs en leur donnant les moyens de savoir exactement ce qui est en jeu lorsqu'ils contractent des prêts ou font des dépôts. De plus, nous sommes tout à fait en faveur d'une loi applicable qui atteindrait un objectif aussi valable. Cela ne nous empêche cependant pas de nourrir quelques inquiétudes sur le projet de loi à l'étude.

Voici quels sont nos deux principaux sujets d'inquiétude. D'abord, il existe déjà, dans chaque province, une multitude de lois régissant la publicité entourant le crédit; il existe aussi, dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la Loi de l'Ontario sur les pratiques commerciales, la Loi de l'Alberta sur les pratiques commerciales injustes et la Loi de la C.-B. sur les pratiques commerciales, pour n'en nommer que quelques-unes, des dispositions protégeant le consommateur contre la réclame fausse et abusive. Notre propre code d'éthique administré par le CAAB, qui a déjà comparu devant vous, par l'intermédiaire du Conseil de la publicité et du Conseil des normes vient s'ajouter à toutes ces lois.

Nous ne pouvons nous empêcher de demander: «La publicité n'est-elle pas ainsi suffisamment contrôlée?» Les dispositions prévues aux articles 6 et 20 renvoient à des règlements qui n'existent pas encore. Autrement dit, il nous est difficile de faire des remarques sur un règlement dont nous n'avons pas encore appris la teneur. Bref, nous n'avons pas l'impression que la publicité doive tomber sous le coup d'autres lois, et nous répétons par conséquent la recommandation formulée dans notre mémoire:

«Par conséquent, l'IPC recommande la suppression des articles 6 et 20 du projet de loi et leur remplacement si nécessaire, . . . »

mais ne nous pensons pas nécessairement que cela soit requis

—par des articles énonçant clairement les conditions que doivent respecter les genres de publicité dont traitent ces sections.»

L'article 6 interdit la publicité qui offre des prêts d'argent et traite de divers aspects des frais de crédit et des modalités de prêt. L'article 20 prévoit la même chose pour les dépôts. A moins que, dans chaque cas, particulier la publicité divulgue des renseignements qui seront ultérieurement définis dans les règlements, nous sommes, comme bien d'autres, dans l'incertitude. Mais, malgré cela, nous estimons tout de même qu'il y a un point qui reste valable. En l'absence d'une définition précise et limitée du terme «publicité» et en supposant que les règlements vont probablement exiger que la publicité contienne des «renseignements exhaustifs», il sera alors très difficile de bien informer. La radio, la télévision, les panneaux-réclame et les moyens de transport, ne se prêtent guère à de longs messages publicitaires du genre qu'on veut exiger; les annonceurs touchés par le bill C-16 pourront ne pas vouloir accepter ces pertes.

De plus, les études scientifiques sur le comportement humain fourmillent d'indications sur la capacité limitée qu'a l'être humain d'assimiler et de comprendre des données durant une période donnée. Ainsi, si le gouvernement désire faire adopter d'autres lois concernant la publicité sur le crédit, en plus de celles qui existent déjà dans les législations provinciales, nous recommandons fortement qu'il suive les mêmes règles. En d'autres termes, lorsqu'on fait de la publicité sur les



[Text]

spelled out. Communicating the availability of credit need not be specific.

In summary, we feel, firstly, that there is enough credit advertising legislation already in existence; secondly, that if we have to have more, tell us in detail what it is; thirdly, that when preparing it recognition should be made of the functional limitations which are, first, physical and, second, perceptual and comprehensive.

That is a very brief summary of our brief. We are now prepared to proceed, Mr. Chairman, with any questions the committee may wish to put to us.

**Senator Macnaughton:** You have dealt with your brief, with the exception of clause 36, reverse onus. Would you give us some of your views on that?

**Mr. Jotcham:** We would be happy to. Mr. McCracken, would you care to cover those points?

**Mr. K. W. McCracken, Legal Counsel, Institute of Canadian Advertising:** As we say in our brief, we are afraid the imposition of reverse onus of the sort contained in clause 36(3) may deter guilty pleas in prosecution. This may cause loss of time for the courts, which is absolutely unnecessary.

**Mr. Jotcham:** Does that answer your question?

**Senator Macnaughton:** Partly, but I think you could develop that. You say a little more than that under general concerns.

**Senator Walker:** Just to say that, does not prove it.

**Mr. McCracken:** That is our feeling; we cannot prove it.

**Senator Walker:** Why is it your feeling?

**Mr. McCracken:** I would not advise a client to enter a guilty plea, if I knew there could be extensive civil liability flowing from that.

**Senator Walker:** That is your answer?

**Mr. McCracken:** Yes, sir.

**Senator Macnaughton:** But you use the phrase "a defendant is not guilty until he has been proven guilty." That is your contention, is it not? Do you think this legislation is importing a reverse onus against that general principle?

**Mr. McCracken:** If a conviction is entered under the act, that is proof of violation of the act. It is then only incumbent on the plaintiff in a civil action under section 36 to establish the conviction. If I advise a client to plead guilty, a conviction will be entered. There can then be a plethora, to use Mr. Jotcham's word, of civil actions, whereby plaintiffs merely prove loss or damage, without establishing the necessary causation by my client. I would refuse, except under tremendous duress, to advise a client, in a criminal prosecution under this act, to plead guilty, even though there may be many good reasons for a guilty plea, apart from moral and factual guilt.

[Traduction]

conditions de crédit, on devrait clairement énoncer des informations supplémentaires indispensables. Il n'est pas nécessaire de trop donner de précision.

En résumé, nous estimons; premièrement qu'il existe à l'heure actuelle assez de lois régissant la publicité sur les formes de crédit; deuxièmement, que, si de nouvelles lois doivent être adoptées, on nous les communique en détails; troisièmement, que dans leur rédaction, on reconnaisse certaines limites comme le cadre matériel et les limites de perception et de compréhension.

C'est en bref résumé de notre mémoire. Nous sommes prêts, monsieur le président, à répondre aux questions que les membres du Comité voudront bien nous poser.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous parlez dans votre mémoire des exceptions à l'article 36, la preuve du contraire. Pourriez-vous exprimer votre opinion sur le sujet?

**M. Jotchma:** Avec plaisir. M. McCracken, auriez-vous l'obligeance de répondre à cette question?

**M. K. W. McCracken, avocat-conseil, l'institut de la publicité canadienne:** Comme nous le mentionnons dans notre mémoire, nous craignons que l'imposition de la preuve du contraire figurant au paragraphe 36(3) puisse empêcher le plaigant de plaider coupable. Cela pourrait constituer une période de temps inutile pour les tribunaux.

**M. Jotcham:** Est-ce que ceci répond à votre question?

**Le sénateur Macnaughton:** Partiellement. Je pense que vous pourriez apporter des précisions. Vous êtes plus précis dans l'exposé de vos préoccupations générales.

**Le sénateur Walker:** L'affirmer ne constitue pas une preuve.

**M. McCracken:** C'est notre interprétation, nous ne pouvons pas le prouver.

**Le sénateur Walker:** Pourquoi interprétez-vous cet article dans ce sens?

**M. McCracken:** Je ne conseillerais certainement pas à un client de plaider coupable si je sais qu'il pense en découler de très grandes responsabilités civiles.

**Le sénateur Walker:** C'est votre réponse?

**M. McCracken:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Macnaughton:** Mais vous employez la phrase «l'accusé est innocent tant qu'il n'a pas été reconnu coupable». C'est votre argument n'est-ce pas? Croyez-vous que la loi constitue une atteinte à ce grand principe?

**M. McCracken:** Si en vertu de cette loi, une personne est reconnue coupable, c'est une preuve de violation de cette loi. Donc, en vertu de l'article 36, il incombe au plaigant dans une procédure civile d'établir la culpabilité. Si je conseille à un client de plaider coupable, il sera reconnu coupable. Il s'ensuivra alors une «pléthose», pour employer une expression de M. Jotcham, de poursuites civiles qui n'occasionneront que pertes et dommages pour le plaignant, et sans que mon client puisse établir les causalités nécessaires. Je me refuserais, à moins de subir des pressions très fortes, à conseiller à un client, dans une poursuite criminelle engagée aux termes de cette loi, de plaider



*[Text]*

The client may not have the resources, or wish to expend the time involved in defending a prosecution.

Senator, you are a lawyer, and as you know, guilty pleas are frequently entered for reasons which go beyond mere moral guilt. In this case, however, as I said, a tremendous potential civil liability virtually automatically can flow if a conviction has been entered. I would observe, as we indicated in our intervention, that this is very much a rarity. It appears in section 31.1 of the Combines Investigation Act. I believe it was imported into that act from the Aeronautics Act. I cannot certify as to that being the source. To the best of my knowledge, however, assuming it is the Aeronautics Act, for the sake of the statement, the Combines Investigation Act is the only statute containing this kind of section at the federal level. I know of none at the provincial level. We are concerned that we feel that there is not a necessary or self-evident reason why a civil action under this act should place the onus elsewhere than virtually all other civil actions, whether under statute or at common law.

**Senator Macnaughton:** I do not think we disagree with you. We just want to call attention to this particular section.

**Senator Smith (Colchester):** By the way the witness answers the question, I wonder if he has a philosophical objection to the principle of reversing the burden of proof.

**Mr. McCracken:** I have a deep philosophical objection. My response to the honorable senator related to the legal problems we raised in the intervention. I believe that he who asserts the fact should be required, in a court of law, to establish the existence of that fact. I feel that he who asserts a fact should not have, by virtue of some other legal proceeding, that fact automatically established for him. Getting back to part of my response to the first honourable senator, there may be many reasons for guilty pleas. There may be many reasons why convictions are entered which do not necessarily indicate moral culpability, and I do philosophically object, obviously, to reverse onus in criminal statutes such as that section 31.1. When the institute appeared before this eminent body in relation to the Combines Investigation Act amendments, we raised the same point with respect to the civil cause of action having reverse onus in a combines action. It is worse in a criminal statute, but I see it philosophically being not that much better in a civil suit, the distinction being merely that incarceration follows upon criminal conviction.

**The Chairman:** Mr. McCracken, I would like to draw your attention, for instance, to clause 6 which is one that you are

*[Traduction]*

coupable, même si il y a de très bonnes raisons autres, que morales ou réelles, de croire qu'il le devrait. Le client peut ne pas disposer des moyens de le faire ou ne pas vouloir prolonger la période passée à se défendre.

Sénateur, vous êtes avocat et, comme vous le savez, on plaide quelquefois coupable pour des raisons qui vont au-delà de la simple culpabilité morale. Cependant, dans ce cas, comme je l'ai dit, des responsabilités civiles inusitées peuvent presque automatiquement être imposées à la personne qui est reconnue coupable. Je vous ferai remarquer, comme nous l'avons signalé dans notre intervention, que c'est très rare. On retrouve la même disposition à l'article 31(1) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions qui, elle, n'était inspirée de la loi sur l'aéronautique. Je ne suis cependant pas certain que ce soit la bonne source. Mais, pour autant que je sache, si l'on prend l'exemple de la Loi sur l'aéronautique, la Loi fédérale sur les enquêtes sur les coalitions est la seule à contenir ce genre de disposition. Je n'en connais aucune à l'échelle provinciale. La question qui nous intéresse est que nous ne croyons pas qu'il existe de raison valable ou évidente pour laquelle, en vertu de cette Loi, le fardeau de la preuve n'appartient pas à la même partie que dans le cas de presque tous les autres genres d'actions civiles, qu'il s'agisse des statuts ou du droit coutumier.

**Le sénateur Macnaughton:** Je ne pense pas que nous sommes en désaccord avec vous. Nous souhaitons simplement attirer l'attention sur cet article en particulier.

**Le sénateur Smith (Colchester):** D'après la façon dont le témoin a répondu à cette question, je me demande si, sur le plan philosophique, il ne s'oppose pas au renversement de la charge de la preuve.

**M. McCracken:** Je m'y oppose en effet par pure principe philosophique. La réponse que j'ai faite à l'honorable sénateur avait trait aux problèmes juridiques que nous avons soulevés pendant l'intervention. Je crois que celui qui affirme un fait devrait être appelé à le prouver devant les tribunaux. Je pense qu'on ne devrait pas utiliser d'autres procédures juridiques visant à prouver automatiquement ce qu'un particulier affirme. Pour en revenir à la réponse que j'ai donnée au premier honorable sénateur, il existe beaucoup de raisons pour plaider coupable. Beaucoup de raisons peuvent motiver une condamnation sans qu'elles aient nécessairement trait à la culpabilité morale, et c'est pourquoi je m'oppose, par conviction philosophique, au renversement du fardeau de la preuve dans des textes de droit criminel comme le paragraphe 1 de l'article 31. Lorsque l'institut est venu témoigner devant l'éminent Comité au sujet de la modification de la Loi sur les enquêtes sur les coalitions, nous avons soulevé le même argument concernant la raison pour laquelle le fardeau de la preuve est renversé dans le cas d'une action civile intentée en vertu de ladite Loi. Cela est plus grave dans le cas des statuts concernant le droit criminel, mais, du point de vue philosophique, je ne pense que cela soit plus admissible dans le cas d'une action civile. La seule différence est que l'emprisonnement est la suite logique d'une condamnation criminelle.

**Le président:** Monsieur McCracken, j'aimerais attirer votre attention sur l'article 6, par exemple, puisque vous nous en

[Text]

frequently speaking to. In clause 6 they talk about publishing an advertisement relating to a credit charge or other aspects of a lending transaction. Then if you look at clause 20 you will see that it relates to the publishing of an advertisement relating in any manner to the interest rate on deposits. The credit charge rate is defined in the definition clause on page 3 as including interest. Then interest is not defined. Where does that leave you?

**Mr. McCracken:** In relation to clause 20, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Clauses 20 and 6.

**Mr. McCracken:** In relation to clause 20, I do not know where that leaves us. I might say that I do not know how anybody knows where it leaves anybody. "Institution" is not defined, and that is another definitional defect in this bill.

**The Chairman:** Clause 20 uses the expression "interest rate." It is a publication in any manner relating to the interest rate.

**Mr. McCracken:** If you are suggesting, Mr. Chairman, that interest rates should be a defined term—

**The Chairman:** I am suggesting, first of all, that there appears to be a very unwholesome confusion in the choice of words. Then I find that in the definition clause "credit charge rate" is defined as including interest.

**Mr. McCracken:** I agree with your observation.

**The Chairman:** Why is there the differentiation? The bill does not define "interest".

**Mr. McCracken:** I would think that the draftsmen of the bill could more appropriately answer that, if there is an answer. I agree that there is that confusion. I would reiterate our deep concern about the absence of definition of "institution," as well as agreeing with you your observation on the drafting defects.

**The Chairman:** Now I would like to ask you a question based on all this. If you publish in violation of clause 6 or clause 20, is that misleading advertising?

**Mr. McCracken:** I believe the literal answer to your question is: not necessarily by reason of having published in violation of clause 6 or clause 20. Of course, without the regulations where are we? It is very difficult for me, and I trust for you, to discuss in any sort of factual or hypothetical detail where we are and whether it is misleading advertising, until we know what the regulations will require. Let us speculate about these regulations. Let us say that the regulations require the disclosure in advertising of all from the advertiser.

I reviewed yesterday with one of my clients an application appended to a term loan advertisement by one of the major chartered banks. There were between 85 and 89 questions, all, I might say, in my judgment, germane to the lending decision. Be that as it may. If the regulation was stated just that broadly, that all conditions which the potential borrower must meet in order to obtain credit must be disclosed in credit

[Traduction]

avez souvent parlé. Cet article parle de la publicité relative aux prêts d'argent ou il traite des divers aspects des prêts. Mais, si nous examinons l'article 20, vous constaterez qu'il a trait à la publicité relative aux divers aspects des taux d'intérêt sur les dépôts. Toutefois, selon la liste des définitions, à la page 5, les taux des frais de crédit comprennent l'intérêt. Ceci veut donc dire que l'intérêt n'est pas défini. Qu'en pensez-vous?

**M. McCracken:** Pour ce qui est de l'article 20, monsieur le président?

**Le président:** En ce qui concerne les articles 20 et 6.

**M. McCracken:** Pour ce qui est de l'article 20, je ne sais pas vraiment où nous en sommes. Je pourrais même dire que je ne crois pas que personne y voit goutte. Le terme «institution» n'est pas défini et c'est une autre lacune de ce projet de loi.

**Le président:** L'article 20 mentionne «les taux d'intérêt». Il s'agirait donc de publicité concernant les taux d'intérêt.

**M. McCracken:** Vous voulez peut-être dire, monsieur le président, que les taux d'intérêt devraient être mentionnés en termes bien définis...

**Le président:** Tout ce que je veux dire, d'abord et avant tout, c'est qu'il semble y avoir une grande confusion quant au choix de mots. Puis, je vois que la définition de «taux des frais de crédit» inclut l'intérêt.

**M. McCracken:** Je suis d'accord.

**Le président:** Pourquoi cette différence? Le projet de loi ne définit pas «l'intérêt».

**M. McCracken:** Je pense que les rédacteurs du projet sont mieux placés pour répondre, s'il y a une réponse à fournir. Je conviens qu'il y a là confusion. Je rappelle ici notre profonde consternation devant l'absence d'une définition «d'institution», et précise que nous partageons votre point de vue quant aux lacunes de la rédaction.

**Le président:** J'aimerais maintenant vous poser une question là-dessus. Si vous faites de la publicité en violation des articles 6 ou 20, faites-vous de la publicité trompeuse?

**M. McCracken:** Pour répondre littéralement à votre question, je dirais: pas nécessairement, parce que j'ai fait de la publicité en violation des articles 6 ou 20. Évidemment, où allons-nous sans règlement? Il m'est très difficile, comme je suppose qu'il l'est pour vous, d'examiner un détail réel ou hypothétique, au point où nous en sommes, ou de déterminer si une publicité est trompeuse, avant de savoir ce que prescrira le règlement. Permettons-nous de conjecturer sur ce dernier. Supposons qu'il exige la divulgation dans la publicité de toutes les conditions liées à l'obtention d'un prêt de la société qui fait faire cette publicité.

Hier, je passais en revue avec un de mes clients une demande jointe à une publicité de prêt à terme, que diffuse une des plus grandes banques à charte. Je dirais qu'il y avait de 85 à 89 questions, toutes ayant trait à la décision d'emprunter. Quoi qu'il en soit, si le règlement était établi d'une manière aussi générale, prévoyant simplement que toutes les conditions auxquelles l'emprunteur éventuel devra satisfaire pour obtenir



[Text]

advertising, if my bank client listed 88, having presumably purchased three or four pages in a daily newspaper to do so, and left one out, the bank has contravened clause 6 when read with that regulation.

**The Chairman:** By not publishing?

**The McCracken:** By not publishing the 89th.

**The Chairman:** So if their offence is not publishing, have they misled?

**Mr. McCracken:** That is a question one would have to consider in relation to the condition of obtaining the loan they failed or neglected to publish.

**The Chairman:** You see, I am leading up to section 37.3 of the Combines Investigation Act, which deals with misleading advertising, yet it provides a basis of a good defence to a change under the misleading advertising or misleading statement sections. It says:

Sections 36 to 37.2 do not apply to a person who prints or publishes or otherwise distributes a representation or an advertisement on behalf of another person in Canada, where he establishes that he obtained and recorded the name and address of that other person and that he accepted the representation or advertisement in good faith for printing, publishing or other distribution in the ordinary course of his business.

The drafters of the Combines Investigation Act, and the amendments that were made several years ago, have seen fit to provide a defence.

**Mr. McCracken:** The institute sees no reason why an identical defence should not exist in relation to publication under this bill. I see no logical reason why in the case of a combines offence of misleading advertising, as distinct from the disclosure statute, there should be a defence.

**The Chairman:** You may be saying that the nature of the advertising, if it does not contain certain material, should form the basis of a charge, not the fact that you say nothing about the regulations.

**Mr. Jotcham:** Perhaps I could break in here. I am not a legal expert, but would it not be up to the courts to decide in relation to the advertisement concerned? It could be possible that in an advertisement an obvious leaving out of specific information could be misleading, and whoever brought that charge before the courts would surely have to have it decided in the courts. Would that not be the case? This is why I think we say there is already provision in the Combines Investigation Act, as well as in provincial legislation, to cover that kind of eventuality without having more legislation.

**Mr. McCracken:** Unfortunately, I believe a number of these statutes tend to grow up in a vacuum. It seems to me that failure to publish something required to be published by the regulations could result in several things. There could be a

[Traduction]

un prêt doivent être divulguées dans la publicité ayant trait à ces facilités de crédit, et si la banque cliente en énumère 88, qu'elle a sans doute acheté à cette fin trois ou quatre pages dans un quotidien, et qu'elle a omis une condition. Elle a violé l'article 6, si on se place du point de vue de ce règlement.

**Le président:** En ne la publiant pas?

**M. McCracken:** En ne publiant pas la quatre-vingt neuvième condition.

**Le président:** Alors, si son infraction consiste à n'avoir pas publié cette condition, a-t-elle fait de la publicité trompeuse?

**M. McCracken:** C'est une question qu'il faudrait se poser en ce qui a trait à la condition liée à l'obtention du prêt, et que la banque a omis ou négligé de publier.

**Le président:** Je me reporte ici au paragraphe 3 de l'article 7 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, qui concerne la publicité trompeuse. Il offre un bon point de départ pour amorcer des changements en vertu des articles sur la publicité et les déclarations trompeuses: Je cite:

Les articles 36 à 37.2 ne s'appliquent pas à la personne qui diffuse, notamment en les imprimant ou en les publiant, des indications ou de la publicité pour le compte d'une autre personne se trouvant au Canada, lorsqu'elle établit qu'elle a obtenu et consigné le nom et l'adresse de cette autre personne et qu'elle a accepté de bonne foi d'imprimer, de publier ou de diffuser de quelque autre façon ces indications ou cette publicité dans le cadre habituel de son entreprise.

Les rédacteurs de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et des modifications qui ont été adoptées il y a plusieurs années, ont cru à la nécessité de fournir des moyens permettant d'assurer une défense adéquate.

**M. McCracken:** L'institut ne s'oppose pas à ce que le projet de loi prévoit une défense identique pour ce qui est de la publication. Je ne vois pas pourquoi on devrait fournir une défense dans le cas d'un délit de publicité trompeuse commis aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et non de la Loi sur la divulgation.

**Le président:** Vous dites que la nature de l'annonce si elle n'utilise pas un certain matériel devrait constituer le fondement de l'accusation, mais vous ne faites pas mention des règlements.

**M. Jotcham:** J'aimerais ajouter quelques mots à ce sujet. Je ne suis pas un spécialiste des questions juridiques, mais n'appartient-il pas aux tribunaux de rendre une décision concernant une accusation de publicité trompeuse? Il se peut que l'omission dans une annonce de certains renseignements donnés porte à confusion; le demandeur s'en remettra alors à la décision des tribunaux. N'est-ce pas le cas? C'est pourquoi nous croyons que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ainsi que d'autres lois provinciales couvrent cette éventualité sans que nous ayons besoin d'adopter d'autres lois à cet effet.

**M. McCracken:** Malheureusement, je crois que bon nombre de ces lois ne tiennent pas compte de la réalité. Je crois que la non publication de renseignements exigés par les règlements peut entraîner diverses conséquences. Les autorités compéten-



[Text]

charge by combines authorities under the Combines Investigation Act for deceptive or misleading advertising, under the general section 36 prohibition. Secondly, a charge could be brought, I guess, under section 37 of the act for failure to comply with the provisions of section 6 and the regulations. Thirdly, there could be a charge by provincial authorities, if we are talking about a national advertisement, now under three trade practices acts, soon to be six.

**The Chairman:** Then the question would arise whether you could be convicted on all these charges, and the question would be whether the substance of the charges was the same.

**Mr. McCracken:** I believe that is an accurate assessment of the legal position.

**The Chairman:** That would be a legal interpretation. It seems awfully confusing to me to make an offence for not publishing something if it is in the regulations, and you must not even carry an advertisement that XYZ company has available credit facilities.

**Mr. McCracken:** Perhaps I could point out something, which you may be aware of. Many ads by retailers indicate what they are selling that day or that week; at the bottom, frequently to inform consumers of that availability, they will use a Chargex logo, a little Chargex sign. That ability would probably be eliminated unless the retailer chose to take up half a page of the full page ad on credit disclosure. The institute concurs that the inability to indicate credit is available is quite questionable.

**Senator Laird:** It is not questionable; it is ridiculous.

**The Chairman:** In your opinion, is there any difference in clause 6 between the position of a person who places the ad and that of the person who publishes the ad?

**Mr. McCracken:** As you are undoubtedly aware, the offence in the advertising area is to publish an advertisement. Therefore, at first blush it would appear that the publisher is at least the primary party. I believe that pursuant to a section in the Criminal Code—it is in the 600s—the placer, the inserter of the advertisement, if we are talking about a newspaper advertisement for example, might be dragged in as being a party to an offence.

**The Chairman:** Or an agent.

**Mr. McCracken:** Quite.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I would like to return to clause 36, civil remedy. You will remember that we dealt with practically similar provisions with respect to the combines legislation. At that time I questioned whether it is within the competence of Parliament to create a civil remedy and whether it is needed. Here again that question arises, and I would like to ask Mr. McCracken to comment on it.

**Mr. McCracken:** I understand the first part of your question, but the second part is as to not just legislative competence but need?

[Traduction]

tes pourraient porter une accusation en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions pour publicité trompeuse aux termes de l'article 36 sur la prohibition. Deuxièmement, une accusation pourrait être portée, je crois, en vertu de l'article 37 de la Loi pour le refus de se conformer aux dispositions de l'article 6 et des règlements. Troisièmement, les autorités provinciales pourraient porter une accusation, s'il s'agit d'une publicité nationale, aux termes de trois et de bientôt six lois régissant les pratiques commerciales.

**Le président:** Alors, il s'agirait de savoir si une personne peut être condamnée aux termes de tous ces chefs d'accusation et si la nature de ces accusations est la même.

**M. McCracken:** Vous avez bien interprété la position juridique.

**Le président:** Ce serait une interprétation juridique. Je comprends mal qu'on puisse accuser une personne de ne pas publier des renseignements qui se trouvent dans les règlements et qu'on ne puisse même pas annoncer qu'une compagnie quelconque offre des prêts.

**M. McCracken:** J'aimerais souligner quelque chose dont vous êtes peut-être au courant. Les annonces des détaillants indiquent souvent les produits qui sont en vente ce jour ou cette semaine-là. Pour en informer les consommateurs, ils utilisent souvent le symbole de Chargex. Le détaillant ne pourrait plus le faire sans doute à moins qu'il n'achète la moitié de la page d'annonces sur les prêts. L'institut partage le point de vue selon lequel l'interdiction d'offrir des prêts est contestable.

**Le sénateur Laird:** Ce n'est pas contestable, c'est ridicule.

**Le président:** A votre avis, l'article six établit-il une différence entre la personne qui place l'annonce et celle qui la publie?

**M. McCracken:** Comme vous le savez sans doute, le délit consiste à publier une annonce. En conséquence, l'éditeur semble, à première vue, responsable. Je crois que selon l'article 600 et quelque du code criminel, la personne qui insère l'annonce, s'il s'agit d'une annonce dans un journal, par exemple, pourrait être tenue responsable du délit.

**Le président:** Ou un représentant.

**M. McCracken:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je désirerais me reporter à la clause 36 relative au recours au civil. Vous vous souviendrez que nous nous sommes occupés de dispositions pratiquement similaires avec la loi sur les coalitions. A l'époque, je me demandais s'il est du ressort du Parlement de créer un recours au civil et s'il est nécessaire. Cette question se pose de nouveau ici et j'aimerais demander à M. McCracken de formuler des observations à ce sujet.

**M. McCracken:** Je comprends la première partie de votre question, mais pour ce qui est de la deuxième, relative à une compétence qui ne soit pas simplement juridique, quel en est le besoin?

[Text]

**Senator Flynn:** The first part is, is Parliament competent to create a civil remedy and secondly, is it necessary?

**Mr. McCracken:** The competence of Parliament to enact this civil remedy, in my opinion, is no clearer than the competence of Parliament to enact section 31.1 of the Combines Investigation Act. I know of no heading in section 91 of the B.N.A. Act which is so clear as to provide the federal government with that legislative competence.

Secondly, several learned and experienced counsel and legal scholars have commented, as I am sure you are doubtless aware, in articles and, of course, Mr. Justice Grange is one, as to their views of the constitutionality of section 31.1 of the Combines Investigation Act. The conclusion reached by Mr. Justice Grange, of course, is that it is *ultra vires* the federal government. I do not believe, having looked at the matter some time ago when Mr. Justice Grange's report was first issued by, I believe, the C.D. Howe Research Institute, that it is *ultra vires*. However, this is by no means to say that I consider it to be *intra vires*. In my opinion, it is questionable. However, I would not put it so strongly as did Mr. Justice Grange.

I would also remark that before the courts right now, the Federal Court of Appeal, on an interlocutory matter in a civil action in which combines civil cause of action was pleaded in counter claim, upheld its constitutionality. That, of course, is the Federal Court of Appeal level. Whether that case is being appealed to the Supreme Court of Canada, I do not know. I had a student check it a week and a half ago and at that time no notice of appeal had been filed. The reason I raise that is that the second highest court has upheld the constitutionality of section 31.1 on an interlocutory motion.

**Senator Flynn:** Of course, the problem was complicated in the combines legislation by giving competence to the Federal Court, rather than to a normal court, in respect of civil remedies.

**Mr. McCracken:** I suspect that that was done with some considerable deliberation.

**Senator Flynn:** With respect to the second point, is it necessary? Do you feel that any person who may have suffered loss from the fact that that was included would not be able to sue before a court of competent jurisdiction?

**Mr. McCracken:** The common law position, Mr. Chairman, I believe, would be as follows. The court would have to resolve the following issue: Did Parliament—let us deal with section 6, prohibition—in prohibiting that intend it to create a cause of action?

**Senator Flynn:** Yes, but if I suffer damages from the fact that it is illegal, or perhaps I should say in some way it is unfair even if it is not illegal by the standard set by the legislation, what is the position then?

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** La première partie de la question est la suivante: Le Parlement est-il compétent pour créer un recours au civil et la deuxième partie, cela est-il nécessaire?

**M. McCracken:** A mon avis, la compétence du Parlement à promulguer un recours au civil n'est pas plus clair que sa compétence à promulguer le paragraphe 31.1 de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Je ne connais pas de titre à l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui soit clair au point de conférer au gouvernement fédéral cette compétence juridique.

Deuxièmement, plusieurs avocats érudits et expérimentés, ainsi que plusieurs juristes d'un grand savoir, ont formulé des observations dans des articles, comme vous le savez certainement, et le Juge Grange est l'une de ces personnes éminentes, quant à leur point de vue sur la constitutionnalité du paragraphe 31.1 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Le Juge Grand a bien entendu abouti à la conclusion que c'est anticonstitutionnel pour le gouvernement fédéral. Ayant examiné la question il y a quelque temps, lorsque le rapport du Juge Grange a été publié pour la première fois par le C. D. Howe Research Institute, je ne crois pas qu'il soit anticonstitutionnel. Toutefois, ceci ne veut dire en aucune façon que je considère qu'il est constitutionnel. A mon avis, c'est douteux. Toutefois, je ne l'affirmerais pas aussi catégoriquement que l'a fait le Juge Grange.

Je dois également faire remarquer qu'avant les décisions actuelles des tribunaux, la Cour fédérale d'appel a confirmé la constitutionnalité de la Loi à l'occasion de poursuites civiles intentées en vertu de la Loi à titre de demande reconventionnelle. Bien entendu ceci se passe au niveau de la Cour d'appel fédérale. Ne ne sais pas si l'affaire a été interjetée en appel à la Cour suprême du Canada. J'ai demandé à un étudiant de vérifier il y a une semaine et demie et, à ce moment là, aucun avis d'appel n'avait été déposé. La raison que je soulève est que le deuxième tribunal le plus élevé du pays a confirmé la constitutionnalité de l'article 31.1 sur motion interlocutoire.

**Le sénateur Flynn:** Bien entendu dans la loi sur les coalitions, le problème a été compliqué du fait que l'on ait donné la compétence au tribunal fédéral plutôt qu'à un tribunal ordinaire en ce qui concerne le recours au civil.

**M. McCracken:** Je suppose que cela été fait après mûre réflexion.

**Le sénateur Flynn:** En ce qui concerne le deuxième point, est-il nécessaire? Pensez-vous qu'une personne qui peut avoir subi une perte du fait que cela ait été compris ne serait pas en mesure d'intenter des poursuites devant un tribunal compétent?

**M. McCracken:** Monsieur le président, je crois que la position du droit coutumier serait la suivante. Le tribunal aurait à résoudre la question suivante: Le Parlement—parlons de l'interdiction stipulée à l'article 6—en formulant cette interdiction a-t-il l'intention de donner l'occasion de poursuite?

**Le sénateur Flynn:** Oui mais, si je subi des dommages du fait que c'est illégal, ou peut-être devrais-je dire si c'est d'une certaine façon injuste, même si ce n'est pas illégal d'après les normes établies par la loi, quelle se trouve être la position?



[Text]

**Mr. McCracken:** I believe that it is unfair if a person suffers loss or damage as a result of illegal conduct and is unable to be compensated. However, there is a whole line of common-law cases, some going one way, some the other as to whether or not a breach of a statute gives rise to a civil cause of action. I believe that the touchstone used by the courts, which is certainly a major touchstone, in resolving that question is whether the statute is a penal one in the sense of punishing only social behaviour, as opposed to a more regulatory type.

**Senator Flynn:** It is certainly regulatory in this case, in addition to being penal.

**The Chairman:** It seems to me that there is a broader scope in Senator Flynn's question than we see at first blush. We have encountered the same problem with respect to the Combines Investigation Act and have considered the question of a civil remedy in cases in which there is also a criminal liability. It would appear that the civil remedy in this case is in addition to the criminal liability which is created in all these different places in the bill.

**Mr. McCracken:** I could not agree more; I think that is quite the case. The advertiser or an agency which contravenes section 6 could face a prosecution and not be able to appear that day in the civil action brought under section 36 because of having to appear in criminal court under section 37.

**Senator Flynn:** It is a broad question and I believe it is unresolved as far as the combines legislation is concerned. I subscribe, also, to the views expressed by Senator Macnaughton with respect to use of criminal court proceedings to settle civil claims. In my opinion, that is a very bad principle.

**Mr. McCracken:** There is another dimension to the question which you pose that I would like to raise. Let us say, "If there were no section 36, would a person who suffered loss or damage have a cause of action under this statute?" is the complete question, because it is still in force in the absence of being repealed. A plethora of provincial legislation exists which does, in fact, supply remedies for consumers in non-disclosure in credit advertising. So if a consumer failed, or did not wish to take a chance because of questionable legality or this complex question to which I allude, he could still seek and obtain his remedy under competent provincial legislation. I believe that there is no question that the provincial legislation in this area is *intra vires*.

**Senator Flynn:** Can the Parliament of Canada and any provincial legislature possess the same power or authority over exactly the same matters?

**Mr. McCracken:** I believe the constitutional law position is that they can, but in different aspects.

[Traduction]

**M. McCracken:** Je crois que c'est injuste si une personne subit une perte ou un dommage à la suite d'une conduite illégale et ne peut pas être indemnisée. Toutefois, il existe toute une série d'affaires de droit coutumier dont certaines abondent dans un sens et d'autres dans l'autre, quant à la question de savoir si la violation d'un règlement donne l'occasion de poursuites civiles. Je crois que la pierre de touche utilisée par les tribunaux, et elle est certainement importante, pour résoudre cette question, consiste à déterminer s'il s'agit d'un règlement pénal dans le sens de punir uniquement un comportement social, par opposition à un type qui a d'avantage un caractère de réglementation.

**Le sénateur Flynn:** Dans ce cas, il est certainement réglementaire en plus d'être pénal.

**Le président:** A mon sens. La question du sénateur Flynn a une portée plus grande qu'il ne le paraît à première vue. Nous avons eu les mêmes difficultés avec la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, pour laquelle nous sommes penchés sur les recours civils dans les cas comportant une infraction criminelle. Il semblerait que dans ce cas le recours civil s'ajoute à l'infraction criminelle qui figure dans toutes ces différentes parties du Bill.

**M. McCracken:** Je suis tout à fait d'accord avec vous, tel me semble le cas. L'annonceur ou l'organisme qui contrevient à l'article 6 pourrait faire l'objet de poursuites sous le coup de l'article 36 sans pouvoir se présenter en cour, s'il est convoqué à la même date pour un procès au criminel, en vertu de l'article 37.

**Le sénateur Flynn:** C'est une question très vaste, et je pense qu'elle n'a pas été réglée pour ce qui est de la loi sur les coalitions. Je souscris aussi aux critiques du sénateur Macnaughton, quant au recours à des tribunaux criminels pour régler des plaintes au civil, car c'est, selon moi, un très mauvais principe.

**M. McCracken:** J'aimerais soulever un autre aspect de la question que vous posez. Supposons qu'il n'existe pas d'article 36; il faut alors se demander si une personne qui subit une perte ou un dommage pourrait toujours porter plainte en vertu de cette loi, parce qu'elle est toujours en vigueur tant qu'elle n'est pas abrogée. Il existe en fait une multitude de lois provinciales qui offrent des recours aux consommateurs lorsque de la publicité qui offre des prêts d'argent ne dévoile pas toutes les modalités des prêts. Ainsi, si un consommateur néglige ou refuse de courir le risque d'une poursuite parce qu'il doute de sa légalité ou en raison de la très complexe question dont j'ai parlé, il pourrait toujours avoir un recours en vertu des lois provinciales, et je ne pense pas qu'il y ait des doutes quant à leur constitutionnalité.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que le Parlement du Canada possède les mêmes compétences et les mêmes pouvoirs que les assemblées législatives provinciales pour des questions absolument identiques?

**M. McCracken:** Le droit constitutionnel prévoit qu'ils sont investis des mêmes pouvoirs, mais pour des questions différentes.



[Text]

**Senator Flynn:** No; different aspects, but I mean on the very same point.

**Mr. McCracken:** On the same aspect it would be highly unlikely, I believe, that the situation is that provided the federal government is exercising a constitutionally valid power such as, for example, the criminal law power, then the provincial legislation with respect to that same aspect, to that extent, is inoperative.

**Senator Flynn:** Yes, but in civil matters?

**Mr. McCracken:** It seems to me to be questionable.

**Senator Flynn:** Because exactly the same provision could be contained in the legislation of two jurisdictions and a person could be sued for exactly the same offence under the two pieces of legislation because one would be federal and the other provincial.

**Mr. McCracken:** If I might point out, Mr. Chairman, in the advertising area it would be under eleven acts—ten provincial and one federal.

**The Chairman:** Senator Flynn, have you noticed in clause 36, to which you refer, subclause (3)? This poses the problem which very much disturbed us when considering competition legislation.

**Senator Flynn:** Yes.

**The Chairman:** That being the matter of making the record in a criminal proceeding part of the record in a civil proceeding.

I have not compared clause 36(3) with the applicable section in the competition legislation, but it may well be close in terms of the language used.

**Mr. McCracken:** All of the subclauses of clause 36 are worded identically to those in the competition legislation in terms of their trust. Clause 36(1), subparagraphs (a), (b) and (c) are tailored in relation to this statute. With that exception, the subclauses are worded in an identical fashion. It appears they are taken holus-bolus from section 31.1 of the combines legislation.

**The Chairman:** It would seem that the scissors may have been quite active in carving out section from various acts to form a new bill.

**Mr. McCracken:** It is a time-honoured legal technique, Mr. Chairman, in preparing agreements.

**The Chairman:** I do not know what you mean by "time-honoured."

**Mr. McCracken:** During my time.

**The Chairman:** Not too honoured.

**Senator Walker:** We are concentrating on this this morning because it happens so frequently. It is becoming a habit of the draftsmen to take the easy way out and to make it easy for the department to obtain convictions.

**The Chairman:** If they simply lift sections out of different acts, are they evaluating the character of the offence in each case? Are they simply standardizing the character of proce-

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Non, je ne parle pas de questions différentes, mais d'un même point.

**M. McCracken:** S'il s'agit d'un même aspect, cela me paraît très peu probable. Il me semble que si le gouvernement fédéral exerce un pouvoir constitutionnel valide, en matières criminelles par exemple, la législation provinciale dans ce domaine est alors inopérante.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais qu'en est-il des questions civiles?

**M. McCracken:** Cela me paraît discutable.

**Le sénateur Flynn:** En effet, une même disposition pourrait figurer dans les lois de deux juridictions, et une personne pourrait être poursuivie pour exactement la même infraction, en vertu de deux lois, dont l'une serait fédérale et l'autre provinciale.

**M. McCracken:** Je me permettrais d'ajouter, monsieur le président, que dans le domaine de la publicité, les infractions relèveraient de 11 lois, dix provinciales et une fédérale.

**Le président:** Sénateur Flynn, à l'article 36 dont vous parlez, avez-vous remarqué le paragraphe (3) qui soulève le problème qui nous avait beaucoup préoccupés lorsque nous étudions la loi sur la concurrence.

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le président:** Il s'agit là de faire d'un dossier de procédure criminelle, celui d'une procédure civile.

Je n'ai pas comparé le paragraphe 36(3) à l'article correspondant de la loi sur la concurrence, mais le vocabulaire est peut-être semblable.

**M. McCracken:** Du point de vue de leur portée, tous les paragraphes de l'article 36 sont formulés exactement dans les mêmes termes que ceux de la loi sur la concurrence. Le paragraphe 36(1), les alinéas *a*), *b*), et *c*), ont été rédigés compte tenu de cette loi. À part cela, les paragraphes sont formulés exactement de la même façon. Ils semblent venir directement du paragraphe 31.1 de la Loi sur les coalitions.

**Le président:** Il semblerait qu'on ait fait un découpage intensif des articles de diverses lois, pour former le nouveau bill.

**M. McCracken:** C'est une technique consacrée, monsieur le président, dans la rédaction des ententes.

**Le président:** J'ignore ce que vous voulez dire par «consacrée».

**M. McCracken:** De mon temps.

**Le président:** Pas très consacrée.

**Le sénateur Walker:** Nous nous préoccupons de cette question ce matin, parce que cela se produit trop souvent. Les rédacteurs prennent l'habitude de se servir du moyen le plus facile permettre au ministère d'obtenir des condamnations.

**Le président:** S'ils prennent seulement des articles de différentes lois, évaluent-ils la nature de l'infraction dans chacun

[Text]

dints regardless of the nature and the seriousness of the offence?

If they simply lift penal or civil rights sections from other acts, and procedures, making them applicable in all cases, they ignore the character of individual offences.

**Senator Walker:** It is certainly contrary to everything we have been brought up to believe in, Mr. Chairman. It happens too frequently.

**The Chairman:** It would seem to be an effort at standardization of procedures.

Are there any further questions?

**Senator Desruisseaux:** What is the counterpart U.S. legislation governing the area of advertising?

**Mr. McCracken:** I have with me Regulation Z of the Truth in Lending Act, which is the comparable U.S. federal legislation in this area. I am not competent to speak as to state legislation in this area. To be quite frank, I have no idea what it is.

I have been informed by U.S. counsel that the federal U.S. legislation is the primary credit advertising legislation to which U.S. lenders look and with which they comply. That legislation is quite similar to the credit advertising provisions of the various provincial consumer protection acts. Regulation Z under the Truth in Lending Act of the United States states that if an advertisement, which is a defined term, defined to mean what you and I would normally think of as advertisements, mentions a credit charge or a term of repayment, then numerous other facts of the possible lending transaction must be disclosed. To repeat, that is very similar to the approach taken in all provinces in that if an advertisement mentions a credit charge or any other term of a lending transaction, then certain additional matters must be disclosed.

I would be quite happy to provide the committee with a copy of Regulation Z.

**The Chairman:** To summarize your position, you are not complaining about the whole bill, but you are complaining about clauses 6 and 20.

**Mr. McCracken:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Are you complaining, also, about clause 36?

**Mr. McCracken:** We are concerned with the approach taken in clause 36(3), yes.

**The Chairman:** And are you concerned about clause 37, which provides for a criminal rate, as the departmental officers who appeared before the committee finally decided—I might add, on my suggestion—that perhaps that is how we should identify a rate which is higher than the maximum rate stipulated by regulation under clause 37. Does your representation also include clause 37?

**Mr. McCracken:** The Institute of Canadian Advertising has not addressed itself to non-advertising matters. We considered

[Traduction]

des cas? Ne font-ils qu'uniformiser les procédures sans tenir compte de la nature et de la gravité de l'infraction?

S'ils ne font que prendre les articles appropriés se rapportant aux droits pénaux ou civils dans les autres lois et procédures, et les appliquent à tout les cas, ils ignorent certainement la nature propre des diverses infractions.

**Le sénateur Walker:** Cela va certainement à l'encontre de tout ce qu'on nous a appris, Monsieur le président. Cela se produit trop souvent.

**Le président:** Cela semblerait un effort d'uniformisation des procédures.

Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Desruisseaux:** Quelle est la loi américaine équivalente dans le domaine de la publicité?

**M. McCracken:** J'ai avec moi le règlement Z de la Truth in Lending Act, qui est la loi fédérale américaine comparable en ce domaine. Je ne suis pas en mesure de parler de la loi de l'État. À vrai dire, je n'ai aucune idée de ce dont il s'agit.

Un conseiller américain m'a dit que la loi fédérale américaine la plus importante est celle de la publicité sur le crédit que considèrent et respectent les prêteurs. Cette loi ressemble beaucoup aux dispositions de la publicité sur le crédit des diverses lois provinciales sur la protection du consommateur. Le règlement Z de la *Truth in Lending Act* des États-Unis prévoit que si un message publicitaire terme bien précis au sens habituel du terme, fait état de frais de crédit ou d'une condition de remboursement, il est alors nécessaire de divulguer beaucoup d'autres données se rapportant au prêt en question. À nouveau, cela ressemble beaucoup à la politique adoptée par toutes les provinces, prévoyant que, si un message publicitaire mentionne des frais de crédit ou toute autre condition d'un prêt, il devient alors nécessaire de divulguer certaines autres données.

J'aimerais vraiment fournir au comité une copie du règlement Z.

**Le président:** Je pourrais donc résumer en disant que vous ne vous plaignez pas de l'ensemble du bill, mais bien des articles 6 et 20.

**M. McCracken:** Oui monsieur le président.

**Le président:** Est-ce que vous vous plaignez vous aussi de l'article 36?

**M. McCracken:** Effectivement, nous éprouvons quelques inquiétudes quant à la méthode envisagée au paragraphe 36(3).

**Le président:** Et vous avez des inquiétudes au sujet de l'article 37 qui prévoit un taux usuraire, comme les représentants du ministère qui a comparu devant le comité a déclaré, je pourrais ajouter, à ma suggestion. Peut-être est ainsi que nous devrions qualifier un taux supérieur au taux maximum prévu par le règlement en vertu de l'article 37. Vos remarques portent-elles également sur l'article 37?

**M. McCracken:** L'institution de la publicité canadienne n'a pas étudié les questions ne se rapportant pas à la publicité. Nous



*[Text]*

this to be a non-advertising matter and, as such, we did not want to bother this committee with comments by people who really are not in the lending business or close to the lending business. We are not sufficiently close to the lending business to be in a position to offer any informed opinion to your committee. Mr. Chairman, on this point. Consequently, our representations today do not relate to that point.

**The Chairman:** Is it fair to say that your submission is that so long as the advertisement does not state a rate of interest, or a credit charge, or terms and conditions of lending, you would have no objection to the bill?

**Mr. McCracken:** Mr. Chairman, I believe that the institute firmly feels that even if the bill so provided, a very important question exists in view of the fact that such legislation is already in place in all 10 provinces. That being so, why superimpose an identical provision at the federal level? I believe the institute, had that hypothetical situation existed, would probably have come before you today and indicated that, in its view, such a clause would be unnecessary as such, and that the institute would be opposed to it as being simply one more duplicate piece of legislation.

**The Chairman:** Conceding that for the moment, if the words "indicating the availability of credit" were removed from clause 6 of the bill, would not then the balance of clause 6 parallel the provincial legislation?

**Mr. McCracken:** Yes, with one subtle difference, that being that we have regulations to look at in the provinces. We have nothing to look at in relation to the detail which would be required. Consequently, I believe the institute would still be extremely concerned that the requirements which would have to be stated in such an advertisement are unknown at this time. Therefore, we would find ourselves in virtually the same position in that regard, namely, that of endeavouring to make comments based on speculation.

I shall try to be as direct and responsive to your question as I can. Here I am looking into a crystal ball, but if the regulations provided what the provincial regulations provide, then in all likelihood we would not oppose clause 6 because it would not affect us.

**The Chairman:** But all clause 6 says, if you strike out the availability words, is that if you put in anything about the credit charge rate and you do not use the form prescribed by the regulations, then that is the essence of the offence.

**Mr. McCracken:** If you do not use the form prescribed and the content prescribed.

**The Chairman:** Well, it says:

... in a form prescribed by the regulations, such information as is prescribed by the regulations regarding or in any manner relating to the relevant credit charge and credit charge rate.

Now, if the availability words were taken out, do you think that would affect your advertising if all you did was to create that the Bank of XYZ has credit available or money to lend?

*[Traduction]*

avons jugé que cette question ne portait pas sur la publicité et, portant, nous n'avons pas voulu faire perdre le temps du comité en demandant de détermiigner à des personnes qui ne font parti des sociétés commerciales de prêt les connaissant de près. C'est notre cas, et nous ne pouvons pas nous permettre de donner à votre comité une opinion autorisée monsieur le président. En conséquence, nos observations d'aujourd'hui ne s'y apportent pas.

**Le président:** Est-il juste de dire que dans la mesure où une annonce publicitaire ne fait pas état d'un taux d'intérêt ou de frais de crédit ou plus que de modalités et de conditions de prêts, vous n'avez aucune objection au projet de loi?

**M. McCracken:** Monsieur le président, je crois que l'Institut est convaincu que même si le projet de loi le prévoyait ainsi, il se poserait néanmoins une question très importante, étant donné qu'une telle loi existe déjà dans les dix provinces. Vu cette situation, pourquoi mettre en application une disposition similaire au niveau fédéral? Je crois que l'Institut, si cette situation hypothétique existait, serait aujourd'hui ici devant vous pour vous dire qu'à son avis, cet article est superflu, et que l'Institut s'y opposerait parce que faisant double emploi.

**Le président:** Si pour l'instant les mots: «qui offre des prêts d'argent» étaient supprimés à l'article 6 du projet de loi, le reste du libellé ne paraphraserait-il pas la loi provinciale?

**M. McCracken:** Oui, avec une légère différence toutefois puisque nous disposons de règlements provinciaux. Nous ne disposons d'aucun texte sur les renseignements à divulguer. En conséquence, je crois que l'Institut continuerait d'être très préoccupé de ce que les exigences, qui devraient figurer dans une telle publicité, ne soient pas connues alors. C'est la raison pour laquelle nous serions virtuellement dans la même position à cet égard, c'est-à-dire en train de nous livrer à des spéculations.

J'essaierai de répondre à votre question du mieux que je peux. Si les règlements étaient les mêmes que les règlements provinciaux, nous ne nous opposerions vraisemblablement pas à l'article 6 car il ne nous toucherait pas; mais ce ne sont là que des suppositions.

**Le président:** Mais si vous ne tenez pas compte de tout ce qui concerne l'offre des prêts d'argent, l'article 6 ne condamne la diffusion de renseignements sur les taux et les frais de crédit que si vous ne le faites pas dans la forme prescrite par les règlements.

**M. McCracken:** Si on n'utilise ni la forme réglementaire ni les renseignements prescrits.

**Le président:** En fait, l'article 6 dit ceci:

... dans la forme réglementaire, les renseignements prescrits sur les taux et les frais de crédit applicables.

Supprimons ce qui concerne l'offre de prêts d'argent; y aurait-il alors des conséquences sur la publicité à laquelle vous



[Text]

**Mr. McCracken:** If the phrase "availability of credit" is deleted from clause 6, then an advertisement saying "loans available" or "mortgages available", in my judgment, would not represent a contravention of that clause.

**Senator Flynn:** But that depends on the regulations.

**The Chairman:** So a simple way of removing your problem would be to strike out the words I have referred to dealing with availability.

**Mr. McCracken:** With one caveat which could be most serious or which could be inconsequential, and that is that the regulations prescribe as to form and content that material be disclosed which is not extensive for reasons which Mr. Jotcham indicated—in other words, to disclose information which is manageable in advertising.

**The Chairman:** Well, you are really saying yes and no.

**Senator Flynn:** Well, the regulations could say yes and no, because suppose they were to say that you can mention credit being available as long as you do not disclose the names of the lenders?

**Mr. McCracken:** Perhaps I can clarify our position, should the availability of credit phrase be deleted, as follows. If the regulations required an advertisement mentioning a credit charge to indicate in addition complicated calculations—

**The Chairman:** But is that not what it does?

**Mr. McCracken:** We don't know what the regulations are going to do, but if the regulations did that, then I could say that this institute would be concerned because it could become very difficult to effectively communicate that information. However, I suppose I am saying yes and no. Deleting the availability of credit certainly removes what we consider to be an obvious problem in clause 6, but we are still left with the great unknown regulations.

**The Chairman:** Well, if it means that if you are going to advertise or put in an advertisement anything relating to a credit charge or any other aspect of a lending transaction, then you must follow the form and substance of the regulations.

**Mr. McCracken:** I agree, Mr. Chairman.

**Senator Flynn:** When you have in store windows a sign saying, "Major credit cards accepted", then the regulations could provide that you have to disclose all the terms.

**The Chairman:** They could simply say, "Money available on loan".

**Senator Flynn:** Because you see that sign now everywhere.

**Mr. Jotcham:** "Credit card usage available" would be a way around that.

**Mr. A. de Lotbinière Panet, Adviser to the Committee:** The regulations as now drafted could cover that. The regulations as

[Traduction]

vous livrez, si vous vous contentiez de dire que la banque xyz offre des prêts d'argent?

**M. McCracken:** Si l'on élimine de l'article 6 l'expression «offre de prêts d'argent», une publicité indiquant «une offre de prêts», ou «une offre d'hypothèques» ne contreviendrait pas, à mon avis, à cet article.

**Le sénateur Flynn:** Mais cela dépend des règlements.

**Le président:** Par conséquent, il suffirait d'abroger les mots qui concernent l'offre de prêts d'argent pour résoudre votre problème?

**M. McCracken:** Mais ce qui pourrait peut-être être grave, c'est que les règlements stipulent que les renseignements doivent être divulgués sous leur forme réglementaire, c'est une prescription qui est très stricte pour les raisons que M. Jotcham a indiquées, c'est-à-dire qu'il est question de divulguer des renseignements que peuvent manier les agences publicitaires.

**Le président:** Vous ne dites ni oui ni non.

**Le sénateur Flynn:** Les règlements ne sont pas clairs car ils pourraient stipuler que vous pouvez faire de la publicité sur le crédit tant que vous ne divulguez pas les noms des prêteurs.

**M. McCracken:** Je pourrais peut-être clarifier notre position; si l'expression «offre des prêts d'argent» était abrogée, comme suit: si les règlements stipulaient qu'une annonce mentionnant les frais de crédit devait en plus indiquer les calculs compliqués...

**Le président:** Mais n'est-ce pas le cas?

**M. McCracken:** Nous ne connaissons pas les conséquences qu'auront ces règlements, mais si cela devait être le cas, je pourrais alors déclarer que l'institut doit manifester son inquiétude car il serait très difficile de divulguer ces renseignements. Cependant, je suppose que je ne peux me prononcer. L'abrogation à l'article 6 de l'expression «offre de prêts d'argent» résout certainement notre problème, mais nous ne savons toujours pas quels sont ces règlements.

**Le président:** Bien, si cela signifie que dans une annonce publicitaire où il est question de frais de crédit ou de tout autre aspect d'un prêt, alors il vous faudra observer les règlements quant à la forme et quant au fond.

**M. McCracken:** Oui, monsieur le président.

**Le sénateur Flynn:** Lorsque dans la vitrine d'un magasin une inscription indique «les principales cartes de crédit sont acceptées», les règlements pourraient alors prévoir qu'il faut en divulguer toutes les conditions.

**Le président:** On pourrait tout simplement dire «Prêts d'argent».

**Le sénateur Flynn:** On voit ces inscriptions partout maintenant.

**M. Jotcham:** La formule «Utilisation possible de cartes de crédit» permettrait de tourner la difficulté.

**M. A. de Lotbinière Panet, conseiller du comité:** Les règlements, dans leur forme actuelle, pourraient s'appliquer aux

[Text]

published could establish the information that has to be disclosed.

**Senator Flynn:** If they don't mention any name, then they don't have to go further. Do you think you could not provide that in your regulations?

**Mr. Panet:** Under the clause as presently drafted the regulations could provide that where you simply indicate the availability of credit you would also have to comply with the regulations.

**Senator Flynn:** But if they say that you don't have to do anything else in a case like that?

**Mr. Panet:** Then I think the concern of the institute might be removed.

**Senator Flynn:** Do you think they have the power to regulate in this way in that kind of situation?

**Mr. Panet:** As it is presently drafted I think they have the power to publish regulations.

**Senator Flynn:** Oh, I know that, but I am asking if they can provide in the regulations that if you do not disclose the name of the lender and just use general terms like "credit available" or "major credit cards accepted", that they could say, "Well, if we don't go further than that, it is all right."

**Mr. Panet:** My view is that the regulations could provide that.

**The Chairman:** Do you think, Senator Flynn, that in any advertising where you are advertising credit available under clause 6 as it now appears you would have to publish all the regulations? Even if you were only advertising in connection with a class of transaction would you still have to publish all the regulations whether pertinent or not pertinent? It looks to me that way.

**Senator Flynn:** My problem is whether from the way it is drafted you could say in the regulations that if you do not mention the names of the lenders you do not have to go further, but I think you have to go further than that.

**The Chairman:** It means you cannot use the eliminator.

**Senator Flynn:** It has to be in a form prescribed. But you have to disclose something, the way it is now drafted. I doubt that they could say that they don't have to disclose anything else, because they would be advertising credit without at the same time disclosing the terms.

**Mr. Jotcham:** The bill says "or any other aspect".

**Senator Flynn:** I think the regulations would be *ultra vires* if they said that you don't have to disclose anything if you refer only in general terms to the availability of credit.

**The Chairman:** It would appear that the only safe way would be to publish all the rest of the regulations.

[Traduction]

cartes de crédit. Ils pourraient indiquer les conditions à divulguer.

**Le sénateur Flynn:** Mais si on ne mentionne pas de nom, ce n'est pas nécessaire. Ne croyez-vous pas pouvoir l'indiquer dans les règlements?

**M. Panet:** La rédaction actuelle de l'article permet aux règlements de prévoir que dans les cas où l'on offre simplement du crédit, il faut également se conformer aux dispositions qu'ils renferment.

**Le sénateur Flynn:** Mais si l'on dit qu'il est inutile de rien ajouter dans un cas comme celui-là?

**M. Panet:** Cela supprimerait alors l'inquiétude de l'Institut.

**Le sénateur Flynn:** Croyez-vous qu'on ait le pouvoir de réglementer de cette façon, dans ce genre de situation?

**M. Panet:** La rédaction actuelle de l'article autorise, je crois, la publication des règlements.

**Le sénateur Flynn:** Oh, je sais cela, mais je demande si on peut prévoir, dans les règlements, que si le nom du prêteur n'est pas divulgué et que l'annonce n'utilise que des expressions générales comme «Offre de crédit» ou «les cartes de crédit sont acceptées», il n'est pas nécessaire de divulguer les conditions de crédit.

**M. Panet:** A mon avis, les règlements pourraient prévoir ce cas.

**Le président:** Croyez-vous, sénateur Flynn, que dans une annonce publicitaire, où l'on offre du crédit, conformément à l'article 6, dans sa forme actuelle, il faudrait publier tous les règlements? Même si la publicité ne portait que sur une certaine forme de transaction, faudrait-il tout de même publier tous les règlements, qu'ils s'appliquent ou non? Il me semble que oui.

**Le sénateur Flynn:** Je me demande si la rédaction actuelle de l'article permettrait de préciser dans les règlements que si les noms de prêteurs ne sont pas mentionnés, il n'est pas nécessaire d'aller plus loin. Mais il faut, je crois, le faire.

**Le président:** Cela veut donc dire qu'on ne peut rien supprimer.

**Le sénateur Flynn:** L'annonce doit être rédigée sous la forme prescrite. Toutefois la rédaction actuelle de l'article exige la divulgation de certains renseignements. Je doute que les publicitaires puissent dire qu'ils n'ont rien à divulguer du moment où ils annoncent le crédit sans en divulguer en même temps les conditions.

**M. Jotcham:** Le bill dit «les divers aspects».

**Le sénateur Flynn:** A mon avis, les règlements outrepasseraient leurs pouvoirs s'ils disaient qu'il n'est pas nécessaire de divulguer les conditions de crédit pourvu que l'annonce demeure vague et se contente d'offrir ce crédit.

**Le président:** Il semblerait que le seul moyen sûr soit la publication de toute la réglementation.



[Text]

**Senator Flynn:** Yes, but even if the regulations were to say that, I doubt if they would be in conformity with the provisions of the act.

**The Chairman:** Well, there might be a question as to whether such words in the regulations were in excess of what was intended.

**Senator Flynn:** If it says you have to disclose the terms, then you have to disclose the terms.

**The Chairman:** There might be a difference of opinion as to what is "regarding or in any manner relating to the relevant credit charge and credit charge rate." There might be a difference of opinion as to how you interpret that.

**Senator Flynn:** Well, if you indicate availability of credit, then you have an example of the case I just mentioned. If you say, "Major credit cards accepted," you certainly advertise the availability of credit. Then, if you do that, you have to disclose the terms in the form, but you do have to disclose the terms. So the regulations could not say that in this specific case you would not need to disclose the terms. That would be contrary to the wording of this clause.

**The Chairman:** That would be legislation.

**Senator Flynn:** Yes. I would say that they would not be going as far as the wording suggests or requires.

**The Chairman:** Well, honourable senators, it looks as though we have picked apart the relevant clauses. Is there anything further you wish to add, gentlemen.

**Mr. Jotcham:** I don't think so at this stage, Mr. Chairman, unless there are any further questions.

**The Chairman:** There do not appear to be any further questions.

**Mr. Jotcham:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you for your presentation.

**Mr. McCracken:** Thank you very much for giving the institute this opportunity, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Honourable senators, appearing for the Association of Canadian Advertisers Inc. this morning are Mr. Tom Blakely, the President, Mr. Wayne McCracken, Legal Counsel, who also appeared as legal counsel for the Institute of Canadian Advertising this morning, and Mr. Walter Trudeau, the Vice-Chairman and Treasurer. Mr. Blakely will make the opening statement. Will you proceed, sir?

**Mr. Tom Blakely, President, Association of Canadian Advertisers Inc.:** Thank you, sir. Good morning, et bonjour.

Mr. Chairman, I should like to thank you for the invitation to the Association of Canadian Advertisers to appear before your committee today. We hope you have received our written submission and that you have had the opportunity to read it. As you see in our position paper, we have confined our comments on Bill C-16 to matters affecting advertising.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais même en ce cas, je doute que ce soit conforme aux dispositions de la loi.

**Le président:** On peut alors se demander si ces mots dépassent l'intention des rédacteurs.

**Le sénateur Flynn:** Si l'on prévoit que les conditions doivent être divulguées, elles doivent l'être.

**Le président:** Il peut y avoir divergence d'opinions sur «les renseignements prescrits sur les prêts et les taux de crédit». L'interprétation peut différer.

**Le sénateur Flynn:** Si l'on offre du crédit, vous avez alors un exemple du cas que je viens tout juste de mentionner. Lorsque vous dites «cartes de crédit courantes acceptées», il est certain que vous annoncez la possibilité de crédit. Dans ce cas, vous êtes tenu de divulguer les termes et conditions dans la formule. Ainsi, les règlements ne pourraient pas stipuler que dans ce cas-ci en particulier, vous ne seriez pas obligé de divulguer les conditions du crédit. Ce serait contraire au libellé de cet article.

**Le président:** Ce serait donc une obligation légale.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Je dois dire qu'ils n'iraient pas aussi loin que le libellé le suggère ou l'exige.

**Le président:** Il semble, honorables sénateurs, que nous ayons isolé les articles importants. Messieurs, désirez-vous ajouter quelque chose?

**M. Jotcham:** Pas pour l'instant, monsieur le président, à moins que les sénateurs ne désirent nous poser d'autres questions.

**Le président:** Il semble que le Comité n'a pas d'autres questions à poser.

**M. Jotcham:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

**Le président:** Je vous remercie de votre exposé.

**M. McCracken:** Monsieur le président, je vous remercie beaucoup d'avoir permis à l'Institut d'exposer ses vues.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous recevons ce matin les représentants de l'Association canadienne des annonceurs Inc., notamment M. Tom Blakely, président, M. Wayne McCracken, conseiller juridique, qui a également comparu ce matin en tant que conseiller juridique de l'Institut de la publicité canadienne, et M. Walter Trudeau, vice-président et secrétaire-trésorier. M. Blakely fera la déclaration préliminaire. Monsieur Blakely, à vous la parole.

**M. Tom Blakely, président, Association canadienne des annonceurs Inc.:** Merci monsieur. Good morning. Bonjour.

Monsieur le président, je tiens à vous remercier d'avoir invité l'Association canadienne des annonceurs à comparaître devant votre Comité aujourd'hui. Nous espérons que vous avez déjà reçu le texte de notre mémoire et que vous avez pu en prendre connaissance. Comme vous avez pu le constater dans notre mémoire, nous avons limité nos commentaires sur le bill C-16 aux questions relatives à la publicité.



*[Text]*

I should like to take a moment to tell you who we are, the Association of Canadian Advertisers. We call ourselves ACA. We are the representatives of the advertiser. We are not the representatives of media; we are not the representatives of advertising agencies. You have just heard those gentlemen. Advertising agencies are employed by the members of our association, and the advertising agencies place in the media the advertisements paid for by our members.

ACA consists of 230 companies which produce and sell goods and services in Canada. They represent approximately 75 per cent of all national advertising placed in Canada. Our members therefore do not represent any one industry group or group of companies providing similar kinds of goods or services; rather, we represent the business function of advertising.

Before I describe our major concern to Bill C-16 I should like to make this general observation: The members of ACA are highly conscious of the fact that their continued existence as companies depends on the continued acceptance of their goods and services by their customers. That will happen only if those customers are satisfied with the quality of the goods and services and if they believe in the integrity of the companies which supply them. This applies to industrial advertisers as much as to consumer product manufacturers for provision of goods and services.

With regard to consumer products and services, that is just one of the reasons why the members of ACA have in the past supported, and will continue to support, all workable legislation passed in Canada that is designed to help protect consumers against unethical business practices in any form, in any field and in any industry.

We believe in and support many of the underlying concepts of Bill C-16, even though, basically, we do not think the legislation is necessary. In particular we endorse the idea of providing consumers with complete information regarding borrowing and lending transactions. But we do not believe that advertising is a practical vehicle to communicate effectively detailed information.

I should now like to explain briefly the three major concerns which ACA has with Bill C-16. First, if advertising relating to credit or the availability of credit and advertising relating to deposits is to be governed by new legislation, we are most concerned that the rules governing it are not set out in clauses 6 and 20. Like many other witnesses who have appeared before you, we feel that the legal obligations of advertisers should be made public at this time, should be contained in this statute and should not be determined by regulations. It is vital to us that those obligations be made public now, before the bill is passed, so that our commentary can be informed and, we would hope, helpful to you rather than based upon speculation as to those obligations.

*[Traduction]*

J'aimerais consacrer un moment à une présentation plus complète de l'Association canadienne des annonceurs. Notre sigle est l'ACA. Nous représentons les annonceurs, non les media d'information; nous ne représentons pas les agences publicitaires. Vous venez d'entendre les représentants de ces groupes. Les services de ces agences sont requis par les membres de notre Association et elles canalisent vers les media la publicité payée par nos membres.

L'ACA regroupe 230 compagnies qui produisent et vendent des biens et services aux Canadiens. Ces compagnies représentent environ 75 p. 100 de toute la publicité faite au Canada. Par conséquent, nos membres ne représentent aucun groupe industriel ou groupe de compagnies fournissant des biens et des services de cette nature; ils représentent plutôt le domaine de la publicité en tant que fonction commerciale.

Avant d'exposer ce qui nous préoccupe le plus dans le bill C-16, j'aimerais faire une remarque d'ordre général: les membres de l'ACA sont très conscients du fait que leur existence en tant que compagnies dépend de l'accueil continu que les consommateurs réservent aux biens et services qu'ils vendent. Ils ne peuvent survivre que si les consommateurs sont satisfaits de la qualité de ces biens et services et s'ils croient à l'intégrité des compagnies qui les produisent. Ceci s'applique autant aux annonceurs industriels qu'aux manufacturiers des produits de consommation, qu'il s'agisse de biens ou de services.

Dans la perspective des biens et services vendus aux consommateurs, c'est l'une des raisons pour lesquelles les membres de l'ACA ont toujours donné leur appui à toute législation efficace adoptée par le Parlement dans le but de protéger les consommateurs contre toute forme de pratique illégale, dans tous les domaines et dans tous les secteurs de l'industrie, et continueront de le faire.

Nous sommes d'accord avec un grand nombre des principes sous-jacents du bill C-16, et nous les appuyons, même si, fondamentalement, nous ne pensons pas que cette mesure législative soit nécessaire. Notamment, nous appuyons l'idée de fournir aux consommateurs des renseignements complets au sujet des emprunts et des prêts. Mais nous ne pensons pas que la publicité soit un véhicule pratique pour communiquer efficacement des renseignements détaillés.

Maintenant, je voudrais expliquer brièvement les trois principaux sujets d'inquiétude de l'ACA en ce qui concerne le bill C-16. D'abord, si la publicité qui se rapporte au crédit ou aux possibilités de crédit, et celle qui se rapporte aux dépôts, doivent être régies par la nouvelle mesure législative, nous nous inquiétons sérieusement que les règlements les régissant ne soient pas stipulés aux articles 6 et 20 du bill. Comme de nombreux témoins qui ont comparu devant vous, nous pensons que les obligations juridiques des annonceurs devraient être rendues publiques actuellement, qu'elles devraient être stipulées dans le présent statut et ne devraient pas être définies en vertu de règlements. La publication actuelle de ces obligations revêt une importance capitale pour nous, avant l'adoption du projet de loi, afin que nos commentaires puissent être pertinents, et nous espérons qu'ils vous seront utiles, au lieu d'être fondés sur des conjectures au sujet de ces obligations.

*[Text]*

We recognize that the bill gives interested persons a reasonable opportunity to make representations concerning proposed regulations; but we still feel strongly that matters of substance affecting our function should be contained in this statute.

Before enactment they should be examined by the elected representatives of the Canadian people. In that way those provisions which could vitally affect us, as well as the consumer who is to be protected, would have full public debate. They would be fully reported and the people would be fully informed, something far less likely to happen when regulations are published in the *Canada Gazette*.

If in the future it becomes necessary to augment or modify the provisions of clauses 6 and 20, that can be done by amending the bill.

In this regard, essentially what we are asking is that the rules we must obey, which are also the rules which are to protect the consumer, should be made known to all parties at this time and should be made part of this statute.

The second concern is this: In our submission we have pointed out our understanding that in many cases the decision to grant credit and the negotiation of the terms and conditions upon which credit will be granted are largely dependent upon the discussions between the lender and the potential borrower. We understand that that usually occurs in a personal interview. As a result, we question how useful it would be to consumers to advertise credit charges for a range of credit charges when any particular consumer will not know with certainty what his or her borrowing status will be until an actual approach is made and information is exchanged between that consumer and that lender.

The third and final point is that it is certainly possible, especially in newspapers or magazines, to present a great deal of detailed, specific, wide-ranging information. It would be much more difficult in broadcasts, in posters, in billboards, in transit advertisements and in in-store signs, including decals.

We share what we are certain was the desire of the author of the bill that any information which is required to be disclosed to consumers should not only be received by consumers but should also be clearly understood by them. In that regard we should remember that a guiding principle of communicating through mass media is to keep the message simple. For that reason we are concerned about what may be the ultimate requirements of clauses 6 and 20 of Bill C-16, although we know that the Minister of Consumer and Corporate Affairs has said that the regulations will have to be in considerable detail. As stated earlier, we do not yet know what that will be. Based on indications contained in the background notes, we think that consumers may receive through advertising less information, and understand less of the information they receive, if detailed information must be contained in

*[Traduction]*

Nous reconnaissons que le projet de loi donne aux intéressés une possibilité raisonnable de présenter des observations au sujet des règlements proposés; mais nous avons encore la profonde conviction que des questions essentielles qui touchent notre fonction devraient être stipulées dans le présent statut.

Avant l'adoption du projet de loi, les représentants élus du peuple canadien devraient les étudier. De cette façon, les dispositions qui pourraient essentiellement nous toucher, et le consommateur également qui doit être protégé, auraient fait l'objet d'un débat public complet. On en aurait fait un compte rendu complet et le public aurait été pleinement informé, ce qui est très improbable lorsque les règlements seront publiés dans la *Gazette du Canada*.

Si à l'avenir il s'avère nécessaire de renforcer ou de modifier les dispositions des articles 6 et 20 du bill, on peut le faire en modifiant ce dernier.

À cet égard, nous demandons essentiellement que les règlements auxquels nous devons nous conformer, qui sont également ceux qui doivent protéger le consommateur, devraient actuellement être communiqués à toutes les parties intéressées et on devrait les insérer dans la présente mesure législative.

Notre deuxième sujet d'inquiétude est le suivant: dans notre mémoire nous avons signalé qu'on nous a laissé entendre que dans de nombreux cas la décision d'accorder du crédit et la négociation des modalités et des conditions du prêt éventuel, dépendent en grande partie des négociations entre le prêteur et l'emprunteur éventuel. On nous a laissé entendre que cela se produit habituellement au cours d'une entrevue. Il s'ensuit que nous nous demandons dans quelle mesure il serait utile pour les consommateurs que l'on communique par voie d'annonce les frais de crédit pour un certain ensemble, lorsque tout consommateur ne connaîtra pas avec certitude les conditions de l'emprunt jusqu'à ce qu'il s'adresse effectivement à l'emprunteur qui lui communiquera les renseignements nécessaires.

Le troisième point, qui est le dernier, est qu'il est certainement possible, particulièrement dans les journaux où les périodiques, de publier de nombreux renseignements détaillés, précis, d'une grande portée. Ce serait beaucoup plus difficile de la faire dans des émissions, sur des affiches, des panneaux d'affichage, des annonces publicitaires dans les transports en commun, des affiches dans les magasins, y compris les décalcomanies.

Nous partageons, ce qui, nous sommes certains, était l'intention de l'auteur du projet de loi, notamment que tout renseignement qui doit être communiqué au consommateur, doit non seulement être reçu par lui, mais il doit également bien le comprendre. À cet égard, nous devons nous rappeler qu'un principe directeur de la communication par l'intermédiaire des moyens d'information de masse est que le message doit demeurer simple. C'est pour cette raison que nous nous inquiétons de ce que seront les exigences définitives des articles 6 et 20 du bill C-16, même si le ministre de la Consommation et des Corporations a déclaré que les règlements devraient être établis de façon très détaillée. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous ne savons pas encore quel sera ce règlement. À en juger d'après les notes explicatives, nous pensons qu'il est possible que le consommateur soit moins informé par la publi-



*[Text]*

credit and deposit advertisements. Advertisers in some cases would simply choose not to mention credit availability in their advertisements.

We feel that in such cases consumers would be deprived of useful information. When credit availability is advertised, if the required information is very detailed in nature, we feel the result may be increased confusion rather than a more informed consuming public.

For those reasons, ACA feels that the most effective and efficient time and place for disclosing detailed information concerning lending and depositing transactions is at the time and place that an interested consumer meets with the other party to negotiate a proposed transaction.

Mr. Chairman, that completes our opening remarks and we are now at your disposal to answer questions.

**Senator Laird:** Do you feel in the same boat as the previous witnesses whom you heard, in respect to the clauses you have mentioned?

**Mr. Blakely:** Yes. Mr. Chairman, I interjected part way through my opening remarks that we really do not see any need for the bill when we consider how many pieces of legislation there are across the country. But I suppose the business community is learning to live with more and more government involvement, and it becomes easy to take a look at a piece of new legislation and say "Well, I guess we are going to have to live with it. Now let us find out how you do that."

In this instance, we think that we can live with it with certain adjustments, assuming the regulations to be within reason, and we have to make that assumption.

**Senator Laird:** On that point, it has been mentioned to other witnesses that this committee historically takes a dim view of legislating by regulations, so you do not need to argue that too much. Does every province have legislation governing this sort of thing?

**Mr. Blakely:** I think the answer to that, Mr. Chairman, is yes; but for detailed information it might be wise to let you hear a voice you have heard before, in the person of Mr. Wayne McCracken.

**Mr. K. W. McCracken (Legal Counsel, Association of Canadian Advertisers Inc.):** In the credit availability area, provincial legislation exists in all 10 provinces. However, it is not expressed nearly as broadly, in terms of its application, as clause 6. I know of no deposit legislation equivalent to clause 20 at the provincial level. Our office has prepared for my use a memorandum which extracts all the provincial credit advertising legislation, cross references and comparisons. I have spoken to the learned counsel of this committee and have offered and shall send him a copy of that memorandum, which I think could be of some use.

*[Traduction]*

cité et qu'il comprenne moins les renseignements qu'on lui donne, s'il est nécessaire d'inclure des renseignements détaillés dans la publicité relative aux offres de prêts et aux dépôts. Dans certains cas, ceux qui font de la publicité choisiraient simplement de ne pas parler des offres de prêts dans leur publicité.

Nous pensons que dans ces cas on refuserait des renseignements utiles aux consommateurs. Si dans le cas de la publicité touchant des offres de prêts on exige des renseignements très détaillés, nous pensons qu'au lieu d'être mieux informés les consommateurs seront encore plus déroutés.

Pour toutes ces raisons, l'ACA pense qu'il est plus opportun de fournir des renseignements détaillés concernant les prêts et les dépôts quand le consommateur intéressé rencontre l'autre partie pour négocier la transaction envisagée.

Monsieur le président, nous avons maintenant terminé notre déclaration préliminaire et nous sommes prêts à répondre aux questions.

**Le sénateur Laird:** Vous considérez-vous dans la même situation que les témoins précédents en ce qui concerne les articles que vous avez mentionnés?

**M. Blakely:** Oui. Monsieur le président, j'ai mentionné entre autres dans ma déclaration préliminaire que nous n'avions pas vraiment besoin de ce bill si l'on considérait le nombre de lois qui existent déjà au pays. J'imagine toutefois que le monde des affaires apprend à vivre avec une ingérence gouvernementale de plus en plus grande et qu'il lui est plus facile de se dire qu'il aura à s'habituer à une nouvelle loi et qu'il ne lui reste qu'à trouver comment.

Dans le cas présent, nous pensons pouvoir nous y habituer, avec certaines adaptations, en supposant que le règlement sera raisonnable et nous devons faire cette supposition.

**Le sénateur Laird:** Sur ce point, on a déjà fait part à d'autres témoins que notre comité s'est toujours méfié de la législation par voie de règlements; vous n'avez donc pas à vous étendre sur ce point. Est-ce que toutes les provinces ont une loi pour régir ce domaine?

**M. Blakely:** Je pense qu'il faut répondre oui à cette question, monsieur le président; mais pour avoir des renseignements plus détaillés il vaudrait peut-être mieux en revenir à M. Wayne McCracken.

**M. K. W. McCracken, Conseiller juridique, Association canadienne de annonceurs Inc.:** Pour ce qui est des offres de prêt, toutes les provinces ont des lois à ce sujet. Cependant, ces lois sont loin d'avoir une aussi grande portée, pour ce qui est de leur application que l'article 6. Il n'y a pas, que je sache, au niveau provincial de loi relative au dépôt qui soit équivalente à l'article 20. Notre bureau a préparé à mon intention un mémoire où l'on a recueilli toutes les lois provinciales sur la publicité touchant les offres de prêts, on y trouve également des recoupements et des comparaisons. J'en ai parlé au conseiller juridique du comité et je lui ai proposé de lui faire parvenir un exemplaire de ce mémoire qui à mon avis pourrait être d'une certaine utilité.



[Text]

**Senator Macnaughton:** You should send it to all of us.

**Mr. McCracken:** I would be more than happy to. I thought I could make it available through counsel.

**Senator Macnaughton:** Any free advice is welcome.

**Mr. McCracken:** It will be my pleasure. I shall need it before the house committee this afternoon, and I shall make arrangements tomorrow to have it transmitted to you.

**Senator Laird:** This is perhaps a difficult question to ask, because the answer is bound to be a little subjective; but do you feel that, on the whole, provincial legislation does accomplish the purposes for which this bill was expressed to be intended, namely, to protect the consumer?

**Mr. McCracken:** In the advertising area, I believe so. I have already indicated that I know of no provincial deposit advertising legislation. If I could take Ontario as an example—

**Senator Flynn:** Why?

**Mr. McCracken:** Although provincial provisions do vary—Mr. Chairman, if some other province would be preferred, I would be more than happy to oblige.

**Senator Walker:** Let us start with Quebec.

**The Chairman:** Mr. McCracken, I expect we start out, on the legal point of view, with making everything that you said on the previous hearing part of these proceedings. You have not changed any of your views on the law that you stated at the earlier hearing?

**Senator Laird:** You do not shift with your clients?

**Mr. McCracken:** Certainly not publicly nor in private.

**The Chairman:** Did you get an answer to your question, Senator Laird?

**Senator Laird:** Not entirely, because there was a suggestion that we should deal with some other province.

**Senator Flynn:** Please go ahead with Ontario. They have such a good government.

**Senator Laird:** Take Ontario as a horrible example!

**Mr. McCracken:** The Consumer Protection Act is the statute which contains these provisions. Section 41 is the section we are talking about. It says that no lender shall represent, orally or in print, by radio or television—I am paraphrasing—his charge for credit, or cause such charge to be so represented, unless the representation includes the full cost of borrowing expressed in the manner required by section 36 or 37. Those sections then set out various methods and the way the cost of credit must be calculated.

Section 41(2) says that if a lender represents, or causes to be represented—again in an advertisement—any terms of the

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** Vous devriez en faire parvenir un exemplaire à chacun d'entre nous.

**M. McCracken:** Je me ferai un très grand plaisir de le faire. Je pense que je pourrais vous le faire parvenir par l'entremise du conseiller juridique.

**Le sénateur Macnaughton:** Toute opinion gratuite est bienvenue.

**M. McCracken:** Je me ferai un plaisir de le faire. J'en aurai besoin pour le comité de la Chambre cet après-midi et je prendrai les mesures nécessaires pour que vous l'ayez demain.

**Le sénateur Laird:** Vous trouverez qu'il est peut-être difficile de répondre à ma question car la réponse doit nécessairement être un peu subjective; mais pensez-vous, que dans l'ensemble, les lois provinciales atteignent le but visé expressément par le bill, c'est-à-dire, protéger le consommateur?

**M. McCracken:** Dans le domaine de la publicité, je crois. J'ai déjà souligné qu'à ma connaissance, aucun gouvernement provincial n'a encore formulé une loi sur la publicité relative aux dépôts. Prenons le cas de l'Ontario, par exemple...

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi?

**M. McCracken:** Même s'il y a des différences entre les diverses lois provinciales... Monsieur le président, si vous préférez qu'on examine la loi d'une autre province, je serais très heureux de me conformer à votre exigence.

**Le sénateur Walker:** Commençons par le Québec.

**Le président:** M. McCracken, à mon avis, nous devrions commencer, légalement parlant, par insérer vos déclarations de la séance précédente dans le compte rendu de celle d'aujourd'hui. Vous n'avez pas changé d'opinion depuis notre dernière rencontre sur cette loi?

**Le sénateur Laird:** Vous ne vous rangez pas du côté de vos clients, n'est-ce pas?

**M. McCracken:** Certainement pas en public, pas plus qu'en privé d'ailleurs.

**Le président:** Avez-vous obtenu réponse à votre question, sénateur Laird?

**Le sénateur Laird:** Pas tout à fait, car on a semblé préférer passer à l'étude de la loi d'une autre province.

**Le sénateur Flynn:** Veuillez poursuivre avec l'Ontario. Cette province a un si bon gouvernement!

**Le sénateur Laird:** Prenons alors l'exemple horrible de l'Ontario!

**M. McCracken:** Ces dispositions sont contenues dans la Loi de protection du consommateur, en l'occurrence dans l'article 41. Cet article stipule que les prêteurs devront divulguer, oralement ou par écrit, à la radio ou à la télévision—je paraphrase—les frais de crédit, ou feront en sorte que ces frais soient publiés, sauf si le contrat spécifie le coût global de l'emprunt de la façon décrite aux articles 36 ou 37. Ces articles énumèrent diverses méthodes et décrivent la façon dont on doit calculer les frais de crédit.

Le paragraphe 41(2) stipule que si un prêteur divulgue, ou fait en sorte qu'il en soit ainsi—toujours dans une annonce—

[Text]

credit agreement other than the credit charge, the lender shall also include all other relevant terms of the credit transaction, including the sum to be received in cash, the amount of down payment, the amount of instalment, the number of instalments, to repay the debtor.

Those subsections are subject to regulations, and the regulations in Ontario, promulgated and pursuant to section 41, provide more detail as to what has to be stated. In my opinion, however, they do not expand the statutory mandates.

To summarize, if the information on loans available, or Chargex, had what we have been accustomed to seeing in bank advertising, broadcasting, Chargex and American Express advertising, and so on, it would not be necessary to go into this detail. However, if a credit charge, or any other term of lending transaction, is mentioned in an advertisement, then disclosure must be made. That decision, as I indicated earlier, is very close to the U.S. position.

**Senator Flynn:** Can you live with the legislation and regulations in Ontario?

**Mr. McCracken:** And across the country, yes.

**Senator Flynn:** I meant generally, taking this example.

**Mr. McCracken:** Yes. It is the law.

**Senator Flynn:** It does not present any practical problems?

**Mr. McCracken:** I believe that when it first came into force, as with any new regulatory scheme, adjustments had to be made. Those adjustments having been made, business is now being conducted.

**Senator Flynn:** But what you are afraid of under this legislation does not happen under the Ontario legislation.

**Mr. McCracken:** Our fears are not entirely groundless. In the background presented by the minister with Bill C-16, in the area of credit disclosures—I assume in the area of deposit disclosures—the following statement appears, and I would refer you to the bottom of page 5 of that background paper.

The broad objectives of this bill include the increase and improvement of the flow of relevant credit-related information. This will be accomplished by requiring complete and accurate disclosure of all of the conditions attached to a credit transaction in every case of lending from pre-contract solicitation—

We read that as including, as clause 6 indicates, advertising.

—to contract termination.

As I indicated in my appearance before this committee on behalf of the Institute of Canadian Advertising, all the conditions attached to a credit transaction, if one is talking about a personal loan at a major chartered bank, include the would-be borrower giving acceptable answers, in the application I examined, to 89 questions.

If complete disclosure were to include indicating in an advertisement a statement to the effect of, "If you want to

[Traduction]

une des conditions du contrat de crédit, à l'exception des frais de crédit, il devra aussi inclure les autres modalités de la transaction de crédit: le montant payable en argent, le montant du versement initial, le montant des autres versements, et le nombre de versements jusqu'à l'extinction de la dette.

Ces paragraphes sont assujettis au règlement. En Ontario, le règlement promulgué, aux termes de l'article 41 précise quels renseignements sont requis. À mon avis, toutefois, il ne définit pas suffisamment les pouvoirs contractuels.

En résumé, si les renseignements sur les prêts ou sur les ententes de cartes de crédit Chargex contenaient tous les détails que comporte normalement la publicité des banques, de la radio, de Chargex, d'American Express, il ne serait pas nécessaire de préciser ces détails. Toutefois, les frais de crédit ou les autres modalités d'un contrat de prêt faisant l'objet d'annonces publicitaires doivent être divulgués. Cette exigence, comme je l'ai déjà souligné, se rapproche beaucoup de ce qui se fait aux États-Unis.

**Le sénateur Flynn:** Peut-on s'accommoder de cette loi ontarienne et de son règlement?

**M. McCracken:** Oui, comme de celles de tout le pays.

**Le sénateur Flynn:** Je parlais de façon générale, en prenant cet exemple.

**M. McCracken:** Oui. C'est la loi.

**Le sénateur Flynn:** Elle ne pose aucun problème particulier, n'est-ce pas?

**M. McCracken:** Je crois que lorsque cette loi est entrée en vigueur, on a dû y apporter des modifications, comme c'est toujours le cas dans le domaine législatif. Ces redressements ont été effectués et la loi fonctionne.

**Le sénateur Flynn:** Mais les craintes que vous ressentez à propos de ce projet de loi n'existent pas dans la loi ontarienne.

**M. McCracken:** Nos craintes ne sont pas tout à fait sans fondement. Dans la documentation de base que le Ministre nous a remise en même temps que le Bill C-16, on peut lire, concernant la divulgation des modalités de crédit, plus précisément dans le cas des dépôts, l'affirmation suivante: Reportez-vous au bas de la page 5 de ce document de base.

Les grands objectifs de ce projet de loi comprennent l'accroissement et l'amélioration des informations relatives au crédit, par la divulgation complète et exacte de toutes les conditions de prêt, dès la sollicitation préalable à la signature du contrat

y compris, comme l'indique l'article 6, la publicité—

—jusqu'à la fin du contrat.

Comme je l'ai mentionné lorsque j'ai comparu devant le Comité au nom de l'Institut canadienne de la publicité, toutes les conditions de prêt, lorsqu'il s'agit d'un prêt personnel effectué dans une grande banque à charte, comprennent l'obligation pour l'emprunteur éventuel de répondre de façon acceptable, dans la formule que j'ai examinée, à 89 questions.

Si une divulgation complète devait comprendre l'obligation de mentionner, dans une annonce, une phrase comme celle-ci:



[Text]

borrow from us you have to give answers to these questions", and listing them all, as well as all the disclosures called for by the provinces, we would have tremendous difficulty.

**Senator Flynn:** But outside the regulations, which we know nothing about, you think that the wording as it is in this bill, in clause 6, goes further than the Ontario legislation.

**Mr. McCracken:** Yes, sir.

**Mr. Blakely:** Mr. Chairman, if I may speak to that point as well, the effect of this bill, as we see it, is that it would eliminate, or virtually eliminate, an advertiser's use of television, because such highly detailed information could not be pressed into 30 seconds in communicable fashion; posters would not be usable, because you have about seven words on a poster if you use it well; streetcars would be virtually useless to you, mall posters would disappear, radio would not be very good. You would have almost to confine yourself to printed publications, and that seems to us to be unnecessarily limiting a segment of the media.

Additionally, sir, if I may point this out with regard to one of our attitudes about the necessity of this bill, Mr. McCracken's office yesterday produced some very interesting information on how many personal bankruptcies there were in a 12-month period ending in June of 1976. There were 1,009.

**Senator Laird:** Where?

**Mr. Blakely:** In Canada. This represents, of the people who are of an age to borrow and to negotiate this kind of transaction, about one in 16,000.

**The Chairman:** What were the dollar figures?

**Mr. Blakely:** We do not have the dollars. This information came from Osgoode Hall library, I believe.

**Mr. McCracken:** No, Mr. Chairman. The source was the Toronto branch of the Department of Bankruptcy. They could only provide us with gross numbers. They gave us a regional breakdown through Canada also, of that 1,009.

**Senator Flynn:** If I read the figures correctly the largest proportionate number was in Quebec.

**Mr. Blakely:** As a matter of fact, the breakout of the figures is most interesting. It almost follows the trading patterns of the nation itself. Generally speaking, commerce sees about 10 per cent of Canadian trading is British Columbia, and British Columbia has 102 of those personal bankruptcies. Ontario has about 436, and Ontario has about 45 per cent of the Canadian market, generally speaking. Quebec, which has about 30 per cent of the market, produced 298, which is within two of being on the mark.

I think it is interesting to note, too, that people go into personal bankruptcy not necessarily because they have planned foolishly, but frequently because of changes in their life circumstances. Very often such changes will cause this kind of problem. It seems to us that an incidence of 1,009 personal bankruptcies across Canada in a given year does not seem to

[Traduction]

«Si vous voulez emprunter chez nous, vous devez répondre à ces questions», et l'obligation d'énumérer en plus des informations exigées par les provinces, nous éprouvions de très grandes difficultés.

**Le sénateur Flynn:** Mais outre les règlements, dont nous ne connaissons rien, vous pensez que la formulation de l'article 6 du projet de loi va plus loin que celle de la législation de l'Ontario.

**M. McCracken:** Oui, monsieur.

**M. Blakely:** Monsieur le président, permettez-moi de dire que d'après nous, ce bill éliminerait pratiquement la possibilité pour une agence de publicité, d'avoir recours à la télévision parce que des renseignements aussi détaillés ne pourraient être donnés de façon claire en 30 secondes; on ne pourrait pas plus utiliser des affiches, car une bonne affiche ne compte qu'environ 7 mots; les tramways seraient pratiquement inutiles, les affiches sur les promenades publiques disparaîtraient, et la radio ne serait pas un très bon moyen. On devrait presque se limiter aux documents imprimés, et il nous semble inutile de n'utiliser qu'un seul média.

De plus, monsieur, permettez-moi de signaler qu'à propos de la nécessité de ce bill, le bureau de M. McCracken a fourni hier des renseignements très intéressants sur le nombre de faillites personnelles qui ont eu lieu au cours de la période de 12 mois se terminant en juin 1976. Il y en a eu, 1,009.

**Le sénateur Laird:** Où?

**M. Blakely:** Au Canada. Ce qui veut dire, parmi les personnes qui ont l'âge requis pour emprunter et négocier ce genre de transactions, environ une personne sur 16,000.

**Le président:** Quels étaient les chiffres en dollars?

**M. Blakely:** Nous ne les avons pas. Ces renseignements ont été fournis par la bibliothèque d'Osgoode Hall, je pense.

**M. McCracken:** Non, monsieur le président, par la section de Toronto du ministère des faillites. Ils n'ont pu nous fournir que des chiffres bruts. Ils nous ont également donné une répartition régionale des 1,009 faillites.

**Le sénateur Flynn:** D'après ces chiffres, si je ne m'abuse, c'est le Québec qui proportionnellement, a enregistré le plus grand nombre de faillites.

**M. Blakely:** En fait, la ventilation des chiffres est très intéressante. Elle suit quasiment les modèles commerciaux de la nation elle-même. De façon générale, la Colombie-Britannique représente 10 pour cent du commerce canadien, et elle compte 102 faillites personnelles; l'Ontario représente environ 45 pour cent du marché canadien, et compte environ 46 faillites; et le Québec, qui intervient pour environ 30 pour cent du marché compte 298 faillites, soit tout près de 300.

Il est intéressant également de signaler que certaines personnes font faillite non pas nécessairement en raison d'une mauvaise planification, mais fréquemment en raison d'un changement dans leur vie. De tels changements entraînent souvent ce genre de problème. Il nous semble qu'une incidence de 1,009 faillites personnelles au Canada au cours d'une année ne



[Text]

warrant the kind of legislation that we are discussing here today in the area of credit.

**The Chairman:** I suppose there might be an answer to that. The effect of the treatment to borrowers, if it does not receive some protection, might create much damage, but it would enforce bankruptcy. I do not think you can argue from the few bankruptcies you have mentioned that there is no necessity for protection.

**Mr. Blakely:** Mr. Chairman, I have isolated the effect of my remarks by saying that it referred, really, to the advertising portion, which are the only portions to which we are addressing ourselves.

There is another aspect of this matter which is similar to the point you have raised, sir, and that is that a business which does not have some bad debts is a business that is being run with too tight a hand on the helm of its credit. Some bad debt is important if you are going to be doing as much business as you could.

**The Chairman:** You mean that one test of a good business is that it has some bad debts.

**Senator Flynn:** Do the advertisers have bad debts?

**Mr. Blakely:** As a matter of fact, Mr. Chairman, the interesting thing is that an advertiser does not really see himself as an advertiser until he comes face to face with the problems presented in clauses 6 and 20. He sees himself mostly as a manufacturer or marketer of goods and services.

**Senator Walker:** It is easy, then, for Simpsons to become a good advertiser if the yardstick is bad debts.

**The Chairman:** Senator Walker, perhaps, if you want to acquire status, you should have some bad debts; but do not incur them first.

**Senator Walker:** Let us get into the advertising business.

**The Chairman:** Senator Flynn, you noticed that in clause 31 there is provision to provide by regulation for exemption of any class of lending transaction? We were discussing that. Obviously the exemption could not fly in the face of a particular legislative action in the bill itself.

**Senator Flynn:** But "class of lending transaction" does not cover the case in clause 6.

**Mr. Panet:** I suppose what could happen, senator, is that there could be no regulation, or no regulation published, with respect to an advertisement as to the availability of credit.

**Senator Flynn:** Yes. They speak of the availability of credit, and not lending transactions, in clause 6. I do not think the exemptions provided here cover the case we discussed under clause 6. Simply to advertise credit is not a lending transaction.

**The Chairman:** There is some apparent authority in the bill to provide for exemptions.

**Senator Flynn:** Lending transactions, but not flying in the face of clause 6.

[Traduction]

semble pas justifier le genre de loi dont nous parlons aujourd'hui relativement au crédit.

**Le président:** J'imagine qu'il doit y avoir une réponse à cela. L'incidence qu'aura cette mesure sur les emprunteurs, s'ils ne sont pas protégés, peut causer énormément de dommage, et les pousser à la faillite. Je ne crois pas que vous puissiez prétendre, en vous appuyant sur les quelques faillites dont vous avez parlé, que les mesures de protection sont inutiles.

**M. Blakely:** Monsieur le président, j'ai limité la portée de mes remarques en disant qu'elles s'appliquaient en réalité à l'aspect publicité, qui est le seul que nous étudions.

Il y a un autre aspect qui s'apparente à celui dont vous avez parlé monsieur, à savoir qu'un commerce qui n'a pas de mauvaises créances est un commerce qui contrôle trop étroitement son crédit. Il est important d'avoir quelques mauvaises créances si vous voulez faire le maximum d'affaires possible.

**Le président:** Vous voulez dire qu'une des façons de reconnaître un bon commerce c'est par ses mauvaises créances.

**Le sénateur Flynn:** Les annonceurs ont-ils des mauvaises créances?

**M. Blakely:** De fait, monsieur le président, ce qui est intéressant c'est qu'un annonceur ne se voit pas réellement comme un annonceur jusqu'à ce qu'il rencontre les problèmes énoncés aux articles 6 et 20. Il se considère surtout comme un fabricant ou comme un détaillant de biens et de services.

**Le sénateur Walker:** Simpsons peut donc facilement être un bon annonceur si l'on mesure son succès en fonction de ses mauvaises créances.

**Le président:** Sénateur Walker, il serait peut-être bon, pour atteindre une certaine position, d'avoir quelques mauvaises créances; mais elles ne doivent pas venir en premier lieu.

**Le sénateur Walker:** Passons maintenant à la publicité.

**Le président:** Sénateur Flynn, vous avez remarqué qu'à l'article 31 il y a une disposition visant à prévoir, par règlement, l'exemption de toutes catégories de prêts? Nous en avons discuté. Il est évident que l'exemption ne pourrait pas aller à l'encontre d'une mesure législative contenue dans le bill lui-même.

**Le sénateur Flynn:** Mais, «catégorie de prêts» ne comprend pas le cas de l'article 6.

**M. Panet:** J'imagine, sénateur, qu'il se pourrait qu'il n'y ait aucun règlement, du moins aucun règlement publié, relativement à une publicité offrant des prêts.

**Le sénateur Flynn:** Oui. L'article 6 parle de l'offre de prêts, et non pas de prêts. Je ne crois pas que les exemptions prévues ici comprennent ce dont nous parlions relativement à l'article 6. Le fait d'annoncer des prêts n'est pas en soi un prêt.

**Le président:** Le bill semble prévoir certaines exemptions.

**Le sénateur Flynn:** Il permet la négociation de prêts, mais rien qui irait à l'encontre de l'article 6.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Blakely, you refer to clause 28, subsection 4 in your brief.

**Mr. Blakely:** Yes, sir.

**The Chairman:** Have you any more comments to make, other than what is in your brief?

**Mr. Blakely:** I do not think I have any additional specific comments, Mr. Chairman. That was a point that was spoken to earlier. Perhaps Mr. McCracken would have something on that.

**The Chairman:** Yes. Mr. McCracken, what I have in mind, if you can address yourself to it, is that clause 28 proposes, in subclause (2), certain conditions in connection with an audit or an examination pursuant to subclause (1) of clause 28.

The language appears to be:

(a) for the purpose of inquiring into a complaint within the purview of this Act received by the Administrator;

Elsewhere, in subclause (1) of clause 28, the limitation always seems to be a complaint. Then when you come to the provisions that deal with the scope of the audit, there appears to be little in the way of limitation. Once the investigator gets in, there does not appear to be any limitation. You might say that clause 28(1)(a) provides some, but it is a very broad limitation. What have you to say about that? If you take the nature of the transaction, surely the loan agreement is the instrument that might, in the first instance, indicate whether there has been a violation of the provisions of this bill? Would you think that the authority should go so far as to determine that there is an under-the-table agreement?

**Mr. McCracken:** I would think that there should be authority, where there has been an agreement, to determine whether the loan agreement or some secret agreement or—

**The Chairman:** Whether the agreement is real.

**Mr. McCracken:** Is there a real agreement? Our concern certainly would be with the powers conferred upon the administrator or his subordinates, who would conduct the actual investigation. We have seen in the Combines Investigation Act very sweeping powers of search and seizure, virtually unequalled in my reading of the statutes in this country. We see in subclause (4) of clause 28 incorporation by reference to certain sections of another statute. As we indicate in the portion of our brief dealing with this matter—and my reading of the law confirms this—by no means is it clear that incorporation by reference refers to those sections of the Income Tax Act as they exist on the date of proclamation of this statute. There are cases going both ways. If the one line of cases which says that amendment of this statute incorporated by reference *pro tanto* amends the statute into which it is incorporated, that line of cases prevails, and if the Income Tax Act sections—which deal with audit and are incorporated—are expanded to the point that we see existing in the Combines Investigation Act, virtual writs of assistance, we would be most disturbed. That is what underlies our concern.

[Traduction]

**Le président:** M. Blakely, dans votre mémoire, vous parlez du paragraphe (4) de l'article 8.

**M. Blakely:** Oui, Monsieur.

**Le président:** Avez-vous d'autres commentaires à ajouter à ceux contenus dans votre mémoire?

**M. Blakely:** Je ne crois pas avoir de commentaires supplémentaires précis, monsieur le président. Nous avons déjà parlé de cet aspect là. Par contre, M. McCracken aurait peut-être autre chose à ajouter à ce sujet.

**Le président:** En effet. M. McCracken, ce à quoi je pense, et dont vous pouvez sûrement nous parler, c'est que l'article 28 propose, au paragraphe (2) certaines conditions relativement à la vérification ou à l'examen en application du paragraphe (1) de l'article 28.

La formulation est la suivante:

(a) doivent être limités à l'objet des plaintes dont le Directeur est saisi dans le cadre de l'application de la présente loi; . . .

Dans le paragraphe (1) de l'article 28, l'action semble toujours être limitée à la plainte. Lorsqu'on en arrive ensuite aux dispositions traitant de la portée des vérifications, il semble qu'il n'y ait pas grand-chose en fait de limitation. Une fois que le Directeur a pénétré dans les locaux, il semble qu'il n'y en ait aucune. Vous pourriez dire que l'alinéa 28(1)(a) prévoit une certaine limite, mais cette limite est très vague. Que pouvez-vous répondre à cela? Si l'on considère la nature de la transaction, l'accord de prêt est certainement un document qui pourrait, en première instance, indiquer s'il y a eu violation des dispositions de ce bill. Pensez-vous que le texte habilitant pourrait permettre de déterminer s'il y a eu un accord «en cachette»?

**M. McCracken:** Je pense que le texte habilitant devrait permettre, lorsqu'il y a eu un accord, de déterminer s'il s'agit d'un accord de prêt, d'un accord secret ou . . .

**Le président:** Si l'accord est réel . . .

**M. McCracken:** Y a-t-il un véritable accord? Nos préoccupations devraient manifestement porter sur les pouvoirs conférés à l'administrateur ou à ses subordonnés qui mènent véritablement l'enquête. Dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, nous avons remarqué des pouvoirs de perquisition et de saisie extrêmement étendus, dont on ne peut, à ma connaissance, trouver l'équivalent dans les lois de ce pays. Le paragraphe 4 de l'article 28 incorpore par voie de référence certains articles d'une autre loi. Comme nous l'avons indiqué dans la partie de notre mémoire qui traite de ce problème . . . et ma lecture de la loi a corroboré ce point de vue . . . il n'est nullement évident que les articles incorporés par voie de référence, sont les articles de la Loi de l'impôt sur le revenu qui existeront à la date de la proclamation du projet de loi. Il existe des exemples à l'appui des deux possibilités. Si conformément à la première série d'exemples, les modifications apportées aux articles de la loi incorporés par voie de référence modifient par le fait même la loi dans laquelle ces articles sont incorporés, et si les articles de la Loi de l'impôt sur le revenu qui traitent des vérifications et qui sont incorporés, sont modi-



[Part]

I believe that the association feels that if there is a real agreement, provided that what the association also feels are very elementary and basic civil liberties are not violated, then that agreement should be covered. We believe that tremendously extensive search and seizure provisions are unnecessary.

**The Chairman:** You could limit the application of that reference to the investigatory powers under the Income Tax Act by limiting it to the statute as of the date on which this bill comes into force.

**Mr. McCracken:** Precisely. The Income Tax Act, as it exists on the date of proclamation.

**The Chairman:** Yes. There should be something.

**Mr. McCracken:** In our judgment, definitely.

**Mr. Panet:** Mr. Chairman, there is another difficulty, in that some of the sections which are incorporated by reference themselves incorporate other sections of the Income Tax Act. So you might call it a second degree of incorporation by reference. I do not believe that there is any law as to the status of the sections that are incorporated in the sections which are incorporated by reference.

**The Chairman:** I think it is bad drafting, in any event. You should be able to find in the bill that you are dealing with all of the applicable provisions, instead of having to hunt through three or four other acts. In the sections referred to, how much of those sections in the bill that they occur in originally are affected by the other things in that bill that are associated? The purpose of the income tax legislation is not any kind of purpose that you find in this bill. Those investigatory sections mainly deal with the investigation of tax evasion.

**Senator McIlraith:** Perhaps the person drafting the bill, Mr. Chairman, should have used scissors and paste.

**Senator Flynn:** While we are on clause 28, I would like to draw the attention of the committee to paragraph (3) where you can get the authorization to search by applying to a Justice of the Peace, who is empowered to give under an *ex parte* application the authorization sought. A Justice of the Peace would seem to me to be an easy way to persecute and not prosecute. With a Justice of the Peace, you could get anyone who would be afraid of the RCMP or anyone else. I do not see why they make a difference between clauses 3 and 2 where you have to apply to a superior court judge or a county court judge. Why the *ex parte* application? I think it should be left to the discretion of the judge as to whether it should be granted *ex parte* or not.

**The Chairman:** That is right. There should be a right of appeal.

**Senator Flynn:** *Ex parte*, that is automatic.

[Traduction]

fiés au point que, en conséquence, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions prévoit de véritables brefs de main-forte, nous serions extrêmement contrariés. Voilà qui aggrave notre inquiétude.

L'association estime que s'il existe un véritable accord, il devrait alors être divulgué, pourvu que les libertés civiles les plus élémentaires et les plus fondamentales ne soient pas violées. Nous pensons qu'il n'est pas nécessaire de prévoir des pouvoirs extrêmement détendus en matière de perquisition et de saisie.

**Le président:** On pourrait limiter les pouvoirs d'enquête incorporés par voie de référence en stipulant qu'il s'agit des pouvoirs prévus par la Loi de l'impôt sur le revenu à la date de l'entrée en vigueur du bill.

**M. McCracken:** Exactement. La Loi de l'impôt sur le revenu telle qu'elle sera à la date de proclamation.

**Le président:** Oui. Il faudrait ajouter quelque chose.

**M. McCracken:** A notre avis, c'est absolument nécessaire.

**M. Panet:** Monsieur le président, il existe une autre difficulté dans la mesure où certains articles incorporés par voie de référence réfèrent eux-mêmes à d'autres articles de la Loi de l'impôt sur le revenu. On pourrait parler d'incorporation par double référence. Je ne pense pas qu'il existe une disposition légale quelconque quant au statut juridique des articles incorporés dans d'autres articles incorporés par voie de référence.

**Le président:** En tout cas, je pense que c'est une mauvaise formule. Le lecteur devait trouver dans le projet de loi toutes les dispositions applicables, au lieu d'avoir à fouiller dans trois ou quatre autres projets de loi. Parmi les articles en cause, plusieurs répondent à des préoccupations différentes de celles auxquelles doit répondre le projet de loi où ces articles sont repris. L'objectif de la loi de l'impôt sur le revenu n'a aucun rapport avec celui du projet de loi qui nous occupe. Les articles relatifs aux enquêtes traitent principalement des enquêtes sur les fraudes fiscales.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, la personne qui a rédigé le bill aurait peut-être dû utiliser des ciseaux et de la colle.

**Le sénateur Flynn:** Pendant que nous en sommes à l'article 28, j'aimerais attirer l'attention des membres du Comité sur le paragraphe (3) où il est stipulé qu'il est possible d'obtenir un mandat de perquisition en soumettant une requête à un juge de paix, lequel a le pouvoir de l'accorder *ex parte*. Un juge de paix me semble plus apte à persécuter qu'à poursuivre. Avec l'aide d'un juge de paix, vous pourriez prendre qui que ce soit qui craindrait la GRC ou quelqu'un d'autre. Je ne vois pas pourquoi on fait une différence entre les paragraphes (3) et (2), car, le paragraphe (2) stipule que vous devez soumettre votre demande à un juge d'une cour supérieure ou de comté. Pourquoi une demande *ex parte*? Je crois que le juge devrait pouvoir décider, à sa discrétion, si l'autorisation doit être *ex parte* ou non.

**Le président:** C'est exact. Il devrait y avoir droit d'appel.

**Le sénateur Flynn:** *Ex parte*, c'est-à-dire automatique.



[Text]

**Mr. McCracken:** If I could address myself to the first part of Senator Flynn's observation, even under the Combines Investigation Act, which I consider to contain very arbitrary powers, the application for the right to search and seize must be made to a member of the Restrictive Trade Practices Commission, who, in the order of things, is somewhat more senior and likely to be more experienced than many Justices of the Peace.

**Senator Flynn:** Most of them.

**Senator MacNaughton:** I would like to call attention again to clause 28 and the provision that comes under general administration.

Of course, I suppose it should come there, but if you look at the question whether or not we should have an administrator, this is just building up a case, building up a department, building up a section.

**The Chairman:** Your advisers have prepared a memo listing what purports to be the duties of the administrator, and at the appropriate time we can look at that to decide whether the administration of this bill is such an onerous task that we need to create a section, branch or department of government headed by an administrator to do that.

**Senator MacNaughton:** I hope you would add a paragraph as to the cost of having an administrator and his various assistants.

**The Chairman:** I said something about that the other day. Mr. Panet, is there anything you want to add at this time?

**Mr. Panet:** The only point might be that there is an interesting distinction between the provisions of clause 6, which refer to an advertisement relating to the availability of credit, and clause 20, which does not use the words "availability of credit" or "availability of deposits." Clause 20 appears to be broad and refers to an advertisement relating to deposits, so the concern of the association with respect to clause 6 and the availability of credit is presumably the same with respect to clause 20, which does not refer to the availability of deposits, but is equally broad when it refers to:

... any representation to the public relating to deposits.

If it is thought wise to leave the words "availability of credit" in clause 6, perhaps there should be a similar change in clause 20 to allow for publication of notice as to the availability of deposits.

**The Chairman:** In looking at clause 20 I would think you have to consider deposits. This embraces banking institutions. We are in the middle of considering the decennial review of bank legislation. Is the Bank Act not the place where anything relating to banking should occur? I am not saying yes or not to that myself, but I am saying it is a question we should look at.

**Mr. Panet:** I might add that there is a question, which I believe will be raised in future briefs, as to whether an

[Traduction]

**M. McCracken:** A propos de la première partie des remarques du sénateur Flynn, il me semble que, même en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, qui, à mon avis, prévoit des pouvoirs très arbitraires, la requête pour l'obtention d'un mandat de perquisition et de saisie doit être soumise à un membre de la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce, qui, dans l'état actuel des choses, occupe en quelque sorte, un rang plus élevé, et a normalement plus d'expérience, que bien des juges de paix.

**Le sénateur Flynn:** Ou du moins que la plupart d'entre eux.

**Le sénateur Macnaughton:** J'aimerais attirer de nouveau votre attention sur l'article 28 et sur les dispositions générales ayant trait à l'application.

Je suppose, bien sûr, qu'il faudrait en venir à cela, mais si nous nous demandons si nous devrions avoir un Directeur, autant se demander si nous devrions créer des mécanismes, un ministère, une section.

**Le président:** Vos conseillers ont dressé une liste des tâches qui sont censées être celles du Directeur, et, en temps opportun, nous pourrions examiner cette liste pour décider si l'application de ce bill constitue une tâche suffisamment lourde pour nécessiter la création d'une section, d'une direction ou d'un ministère sous la responsabilité d'un Directeur.

**Le sénateur Macnaughton:** J'espère que vous ajouterez un paragraphe portant sur ce qu'il en coûterait pour avoir un Directeur assisté de plusieurs personnes.

**Le président:** J'ai dit quelque chose à ce sujet l'autre jour. Monsieur Panet, auriez-vous quelque chose à ajouter maintenant?

**M. Panet:** J'aimerais simplement signaler qu'il y a une différence intéressante entre les dispositions de l'article 6, qui traite de la publicité qui offre des prêts d'argent, et celles de l'article 20, où l'on n'emploie pas les mots «offres de prêts d'argent» ou «offres de dépôts». L'article 20 semble avoir plus de portée et traite de la publicité relative aux dépôts, de sorte que la question du lien qui existe entre l'article 6 et la notion d'offre de prêts d'argent, existe probablement aussi à l'article 20, qui, même s'il n'y est pas fait mention de l'offre de dépôts, n'en a pas moins de portée puisqu'il y est question de:

... la publicité ... qui traite de divers aspects des dépôts.

Si l'on croit qu'il est sage de laisser les mots «offre de prêts d'argent» à l'article 6, peut-être devrions nous effectuer une modification semblable à l'article 20 afin de permettre la publication d'avis concernant les offres de dépôts.

**Le président:** En examinant l'article 20, je suis porté à croire qu'il s'agit des dépôts. Cet article s'applique aux institutions bancaires. Nous sommes en train de procéder à l'étude décennale de la législation bancaire. Ne devrait-on pas inclure dans la loi bancaire tout ce qui pourrait se produire en ce qui concerne les banques? Je ne réponds ni par oui ni par non, mais je suis d'avis qu'il s'agit d'une question qui devrait être étudiée.

**M. Panet:** Je pourrais ajouter qu'il y a là une question qui, je crois, sera soulevée dans les prochains mémoires, à savoir:

[Text]

insurance company is a deposit-taking institution. If it is, then this clause would also apply.

**Senator Laird:** It certainly is under some circumstances.

**Mr. Panet:** Yes.

**The Chairman:** The Life Insurance Association have already appeared before the Commons committee. We have a copy of their brief, which we are analyzing. The question becomes pertinent on the matter of prepayment of mortgages. From an interview with the minister or a statement he made the other day it appeared that there might be some agreement or understanding, or some acceptance of maybe prepayment at the end of three years even on a five-year mortgage. I think it becomes important that we should hear the Life Insurance Association, because that raises a welter of questions. If you are going to have a prepayment provision, why is it pertinent to this kind of bill, with the objectives of this bill? Secondly, if you have a mortgage for five years and it carries, say, a 10 per cent rate of interest and interest rates go down, immediately the borrower will go somewhere else and raise another loan. With respect to public issues by corporations and others there is a provision that where there is a higher rate of interest used this cannot be refinanced at a lower rate of interest; there is that actual provision.

**Senator Flynn:** Would the government be prepared to repay the balance if the interest rate goes down, on prepayment?

**The Chairman:** The thought I had was that if you are going to go for any reduction in the term, maybe there should be a procedure for election, the same as there is with retractable bonds and debenture issues. You cannot just say on August 1, "Interest rates are down. I want to prepay this," and go out and borrow the money somewhere else. It would appear from the brief the insurance companies filed in the other place that they relate their lendings and their income in their whole plan of financing. If they have tied things in and matched their various borrowings and the term is then reduced, they have a problem.

**Senator Flynn:** That is obvious.

**The Chairman:** It is a serious matter. This question was raised, if you recall, in the letter the minister sent to the chairman of the house committee, a copy of which was sent to me; then there was his interview or statement in the papers, and then the contents of the brief filed by the Life Insurance Association, a copy of which was furnished to me. In view of that it is important that we should hear evidence on the prepayment of mortgages. That is an aside, and I am not inviting any comment from you because I do not expect it impinges on the nature of your operations.

**Mr. Blakely:** Only to the point that we are confused by the word "institution" in this instance. We do not know quite

[Traduction]

une compagnie d'assurance est-elle un établissement de dépôt. Dans l'affirmative, cette disposition ne s'appliquerait pas.

**Le sénateur Laird:** C'est certainement selon certaines circonstances.

**M. Panet:** Oui.

**Le président:** Des représentants de l'Association des assureurs-vie ont déjà comparu devant le comité des communes. Nous sommes en train d'analyser un exemplaire de leur mémoire. La question se rapporte aux versements anticipés aux termes d'un prêt hypothécaire. D'après une entrevue avec le ministre ou une déclaration qu'il a faite l'autre jour, il ressort qu'on pourrait peut-être en arriver à une certaine entente, à un arrangement ou à une certaine acceptation d'un versement anticipé, au terme d'un prêt hypothécaire qui vient à échéance dans trois et même cinq ans. Je crois qu'il faut que nous entendions l'Association des assureurs-vie, car ce point soulève une foule de questions. Si vous devez inclure une disposition concernant les versements anticipés, comment est-elle pertinente à ce genre de bill, aux objectifs de ce bill? Deuxièmement, si vous avez accepté un prêt hypothécaire de cinq ans, dont le taux d'intérêt s'élève à 10 p. 100 et que les taux d'intérêt baissent, l'emprunteur ira immédiatement ailleurs afin d'obtenir un nouveau prêt. Dans le cas des émissions publiques par des sociétés et autres organismes, une disposition stipule que, si le taux d'intérêt est plus élevé, on ne peut financer de nouveau à un taux d'intérêt inférieur; cette disposition existe réellement.

**Le sénateur Flynn:** Le gouvernement serait-il disposé à payer de nouveau le solde si le taux d'intérêt baissait au moment du versement anticipé?

**Le président:** J'avais l'impression que, si vous vouliez demander de rapprocher la date d'échéance, il devrait peut-être y avoir des dispositions concernant un choix. Comme c'est le cas pour les obligations et les émissions de débetures. Vous ne pouvez tout simplement déclarer le 1<sup>er</sup> août: «Les taux d'intérêt sont bas, je veux rembourser cette somme» et aller emprunter l'argent ailleurs. D'après le mémoire présenté par les compagnies d'assurance aux comités des Communes, il semble qu'elles établissent un rapport entre leurs prêts et leurs revenus, dans l'ensemble de leur plan de financement. Si, après avoir ainsi elles ont procédé, l'échéance est rapprochée, elles se trouvent alors en difficulté.

**Le sénateur Flynn:** C'est évident.

**Le président:** C'est une question sérieuse. Cette question avait été soulevée, si vous vous souvenez, dans la lettre que le ministre avait fait parvenir au président du comité de la Chambre et dont un exemplaire m'avait été transmis; il y a eu ensuite cette entrevue ou cette déclaration dans les journaux et le mémoire présenté par l'Association des assureurs-vie, dont un exemplaire m'avait été remis. Voilà pourquoi il est indispensable que nous entendions des témoignages sur le remboursement anticipé d'un prêt hypothécaire. Il s'agit là d'une question hors propos et je ne vous demande pas de la commenter, car je ne crois pas qu'elle concerne vos activités.

**M. Blakely:** Nous sommes toujours embêtés par l'expression «institution» dans ce contexte; nous ne savons pas de quoi il



[Text]

where that fits, so I have learned a great deal, Mr. Chairman. Thank you.

**The Chairman:** If you read the White Paper on Banking you would see that they talk about financial institutions. I do not think an institution is a strange kind of animal. If it is related to the word "deposits" it must mean those corporations that, as part of their business, accept deposits. The question then is that some of them have chequeable deposits, and they have term deposits that are not chequeable. What are they that are mentioned here?

**Mr. Blakely:** I said we were a little confused about what the word "institution" meant. For instance, a securities company might have deposits of its clients' funds on hand that it invests and removes some securities from time to time. Would that be the kind of thing too?

**The Chairman:** The language is loose enough. I do not think it is intended. I think it is intended to deal with deposit institutions that accept money for deposit.

**Mr. Blakely:** We were also wondering whether credit unions were involved in this. A credit union is not generally seen as a huge corporate affair; it is usually seen as employee staffed, manned and planned.

**The Chairman:** And caisses populaires.

**Mr. Blakely:** And the caisses populaires.

**The Chairman:** We have heard them.

**Mr. Panet:** There is one further point which might be worth while exploring with the association. The combination of section 36, which establishes civil remedy, can apply to both section 7 and section 6. Therefore, if an advertiser is in breach of the regulations it would appear that any one affected by such advertisement would have a right of action against the advertiser. Under section 7 it would apply only to the parties to the actual lending transaction. I wonder if you have any thoughts as to whether the civil remedy should be limited only to those parties to a lending transaction and not apply to anyone who might possibly see an advertisement, in a national publication, for instance?

**The Chairman:** Yes; it may only be a step from there to a class action and you know what this Committee has said with respect to class actions.

**Mr. McCracken:** We feel, assuming its constitutionality for the moment, that the civil cause of action provided under the Combines Investigation Act is a remedy for a person in a community at large who is deceived or misled by advertisements of things ranging from cigarettes to lending or borrowing transactions. We consider that to be sufficient protection for consumers in the advertising area and, therefore, would agree that the civil action provided in this legislation, always assuming its constitutionality, could be confined to the actual borrower-lender situation.

[Traduction]

retourne, mais j'en ai appris beaucoup monsieur le président. Merci.

**Le président:** Le Livre blanc sur la législation bancaire parle d'instructions financières. Je ne crois pas que cela pose beaucoup de problèmes. Si cette expression est liée au mot «dépôt» cela signifie simplement que ces corporations acceptent des dépôts dans le cadre de leurs activités. La difficulté, c'est que certaines d'entre elles acceptent des dépôts à partir desquels il est possible de tirer des chèques de même que des dépôts à terme à partir desquels il n'est pas possible d'en tirer. De quoi parle-t-on dans ce cas-ci?

**M. Blakely:** J'ai dit que nous étions quelque peu embêtés par le terme «institution». Ce terme englobe-t-il par exemple les entreprises qui s'occupent de titres, qui acceptent des dépôts et qui investissent et retirent de temps à autre des valeurs?

**Le président:** L'expression est assez vague. Je ne crois pas qu'elle englobe ce genre d'entreprises. Je pense qu'on veut plutôt parler d'institutions qui acceptent de l'argent en dépôt.

**M. Blakely:** Nous nous demandions également si les coopératives de crédit étaient visées par cette expression. En général, ces coopératives ne sont pas considérées comme de vastes entreprises; elles sont habituellement gérées et administrées par des employés.

**Le président:** Il en va de même pour les caisses populaires.

**M. Blakely:** Oui.

**Le président:** Nous avons déjà recueilli les témoignages de leurs représentants.

**M. Panet:** Il vaut peut-être la peine de soulever une autre question. L'article 36, qui prévoit des recours civils, peut être associé aux articles 6 et 7. Par conséquent, si un publiciste enfreint la loi, il semblerait que des poursuites pourraient être intentées contre lui par tous ceux qui sont lésés par sa publicité. En vertu de l'article 7, seules les parties qui ont contracté le prêt peuvent le faire. Peut-être pourriez-vous me dire si ces recours civils sont mis à la disposition des parties qui ont contracté le prêt seulement ou de tous ceux qui ont pu prendre connaissance de cette publicité, par exemple dans un document publié à l'échelle nationale?

**Le président:** En effet, il n'y a peut-être qu'un pas à franchir pour aboutir aux poursuites judiciaires intentées par des groupes et vous savez ce que le comité a déjà dit à ce sujet.

**M. McCracken:** Nous croyons, en admettant que le projet de loi soit constitutionnel, que les poursuites judiciaires prévues par la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions constituent un recours pour quiconque a été trompé ou induit en erreur par des messages publicitaires, qu'il s'agisse de la vente de cigarettes, de prêts et d'emprunts. Nous considérons que cette loi accorde une protection suffisante aux consommateurs dans le domaine de la publicité et par conséquent, nous sommes d'avis que les recours prévus par cette loi, en admettant qu'elle soit constitutionnelle, pourraient s'appliquer uniquement dans le cas des emprunteurs et des prêteurs.



[Text]

**The Chairman:** There should not be any indirection in its application?

**Mr. McCracken:** That is correct; in cases of deceiving or misleading, there is quite adequate legislation available at the provincial and federal levels to provide what we consider to be adequate remedies and the same level of damages as this bill purports to provide. We do not believe, certainly, that our interests are served by doubling up.

**The Chairman:** If there are no further questions on part of the committee, I wish to thank you gentlemen very much.

The committee will meet tomorrow morning at 9.30 to deal with Bill C-15, to amend the Customs Tariff. We will also consider Bill C-22, the income tax amendments. The Minister of National Revenue, Madame Bégin, will be present with, I believe, several officials from the Income Tax Division. Mr. Loomer, I am sure, will also attend with respect to the customs legislation. I do not know whether Dr. Cohen will be in attendance, but he is usually a very important witness and very useful to this Committee.

We do have an objective. If we can find a way of the problems that so far have appeared to make it necessary for us to hear the ministers and we can clarify those to the extent that we can report, we will be able to meet a very serious deadline of March 1 in connection with the income tax bill. If the bill does not pass and receive royal assent within that time frame it will very seriously and adversely affect the Registered Retirement Savings Plans, so we intend to endeavour to resolve that. If we do not succeed, well, we do not, but we will have complete exposure tomorrow morning.

May I take one minute to inform you with respect to the Customs Tariff? The problem was that a Tariff Board decision adversely affected the intention contained that promoted one item in the Customs Tariff, on research, and adversely affected hospitals and universities. The government had not intended that narrow interpretation, so this bill contains a subclause which proposes to negate the Tariff Board decision. However, the amendment was drawn too narrowly, as a result of which it adversely affects those whom it was intended to help, being hospitals and universities, in research. The minister proposed in the House of Commons that ultimately this would be corrected by an amendment. The way in which it is proposed to handle this situation in the meantime would be by means of section 17 of the Financial Administration Act. During our discussion of that with Mr. Loomer recently we overlooked the exact language of section 17 of the Financial Administration Act. It was proposed that an order in council would be issued now, before any importations take place under section 17. This just illustrates the fact that we should go back and read this section, no matter how many times we have been through it. I did that and found that the minister can obtain through the Governor in Council an order in council before, after, or pending the proceedings in connection with importation. So that an order in council now, before any importations take place, would be perfectly legal under section 17 of the Financial Administration Act and would be a temporary method of dealing with the problem. However, in such a public type of

[Traduction]

**Le président:** Vous pensez qu'il ne devrait pas y avoir de possibilités de recours pour des personnes qui ne sont pas directement concernées?

**M. McCracken:** C'est exact; en cas d'abus ou de subterfuge, les lois provinciales et fédérales accordent une protection plus que suffisante, dans la même optique que ce que prévoit ce projet de loi. Nous ne croyons certainement pas qu'il soit de notre intérêt que cette protection fasse l'objet d'un double emploi.

**Le président:** Si les membres du comité n'ont pas d'autres questions à poser, il me reste simplement à vous remercier.

Le Comité se réunira demain matin à 9 h 30 pour étudier le bill C-15, Loi modifiant le tarif des douanes, et le bill C-22, Loi modifiant le droit fiscal. Le ministre du Revenu national, M<sup>me</sup> Bégin, sera présente, je crois, ainsi que plusieurs hauts fonctionnaires de la Division de l'impôt sur le revenu. Monsieur Loomer aussi, j'en suis sûr, assistera à l'étude de la Loi modifiant le tarif des douanes, mais j'ignore si M. Cohen y sera; c'est pourtant habituellement un témoin très important et très utile.

Nous avons un objectif. Si nous pouvons régler tous les problèmes dont l'élucidation exige la comparution des ministres, nous pourrions notamment respecter l'importante échéance du 1<sup>er</sup> mars pour faire rapport du projet de loi sur le droit fiscal. Si ce bill n'est pas adopté et ne reçoit pas la sanction royale dans ce délai, les régimes enregistrés d'épargne-retraite en subiront les lourdes conséquences; c'est pourquoi nous avons l'intention de nous efforcer de régler cette question. Si nous ne réussissons pas, c'est tant pis, mais nous en traiterons plus avant demain matin.

Permettez-moi de prendre quelques instants pour vous informer du tarif des douanes. Le problème est le suivant: une décision de la Commission du tarif a contrecarré l'intention de promouvoir un article du tarif des douanes, dans le domaine de la recherche, et a nui ce faisant, aux hôpitaux et aux universités. Le gouvernement n'avait pas prévu cette interprétation étroite; c'est pourquoi ce bill contient un paragraphe qui propose de renverser la décision de la commission du tarif. Toutefois, la modification a été rédigée dans des termes trop étroits, et nuit par conséquent à ceux qu'elle visait à aider, c'est-à-dire les hôpitaux et les universités qui effectuent des recherches. Le ministre a déclaré à la Chambre des communes qu'on pourrait sans aucun doute remédier définitivement à cette situation au moyen d'une modification. On contournerait le problème entre-temps en ayant recours à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. Au cours de nos récentes discussions avec M. Loomer à ce sujet, nous avons laissé de côté le libellé exact de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. On se proposait d'émettre maintenant, un décret du conseil, avant que des importations puissent être effectuées en vertu de l'article 17. Il nous faut simplement en conclure que nous devrions retourner à la lecture de cet article, quel que soit le nombre de fois que nous l'ayons parcouru. C'est ce qui m'a permis de découvrir que le ministre peut obtenir, par l'entremise du gouverneur en conseil, un décret du conseil avant, après ou pendant les délibérations sur l'importation. Ainsi, l'émission d'un décret du conseil maintenant, avant

*[Text]*

document as the Customs Tariff, there should be statutory provision and I would expect that tomorrow the minister will refer to section 17, the effect of an order in council and the fact that there is authority there to do that. I would expect that the minister would also undertake to introduce a further amendment to clarify the intent of the government and the protection to be afforded universities and hospitals.

We have problems, also, with respect to the income tax legislation, which I indicated to you recently.

The committee adjourns until 9.30 tomorrow morning.

*[Traduction]*

toute importation, serait parfaitement légale en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière et permettrait de résoudre temporairement le problème. Toutefois, un document public comme le tarif des douanes devrait renfermer une disposition légale et j'espère que demain le ministre traitera de l'article 17, de l'effet d'un décret du conseil et de l'autorisation implicite d'en émettre un. J'aimerais que le ministre présente une autre modification pour préciser l'intention du gouvernement et la protection qui devrait être accordée aux universités et aux hôpitaux.

La législation sur le droit fiscal nous pose également des problèmes, comme je vous l'ai indiqué récemment.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 9 h 30 demain matin.







WITNESSES—TÉMOINS

*Institute of Canadian Advertising:*

Mr. T. D. Jotcham, President;  
Mr. J. L. Foley, Director;  
Mr. K. W. McCracken, Legal Counsel; and  
Mr. J. N. Milne, Managing Director.

*Association of Canadian Advertisers Inc.:*

Mr. Tom Blakely, President;  
Mr. Walter Trudeau, Vice-Chairman and Treasurer;  
Mr. Wayne McCracken, Legal Counsel; and  
Mr. Rolf James, Project Manager.

*L'Institut de la Publicité canadienne:*

M. T. D. Jotcham, président;  
M. J. L. Foley, directeur;  
M. K. W. McCracken, conseiller juridique; et  
M. J. N. Milne, directeur exécutif.

*Association canadienne des annonceurs incorporée:*

M. Tom Blakely, président;  
M. Walter Trudeau, vice-président et trésorier;  
M. Wayne McCracken, conseiller juridique; et  
M. Rolf James, directeur de projets.



Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Thursday, February 24, 1977

Issue No. 18

Second and Final Proceedings on,  
Bill C-15, intituled  
"An Act to amend the Customs Tariff"

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:  
(See back cover)

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

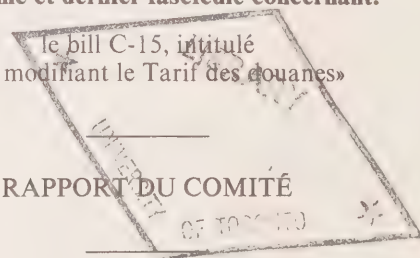
Le jeudi 24 février 1977

Fascicule n° 18

Deuxième et dernier fascicule concernant:  
le bill C-15, intitulé  
«Loi modifiant le Tarif des douanes»

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)





THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex officio members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, February 3, 1977.

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Benidickson, P.C., seconded by the Honourable Senator Croll, for the second reading of the Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Customs Tariff".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Benidickson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Lamontagne, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 3 février 1977.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Benidickson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Croll, tendant à la deuxième lecture du Bill C-15, intitulé: «Loi modifiant le Tarif des douanes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Benidickson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Lamontagne, C.P., que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 24, 1977

(20)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill C-15, intituled "An Act to amend the Customs Tariff".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Cook, Cottreau, Flynn, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith (*Colchester*) and Walker. (12)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senators Argue, Bell, Benidickson, Buckwold, Desruisseaux and Manning. (6)

*Witnesses: Department of Finance:* The Hon. Donald S. Macdonald, Minister; *International Trade & Finance Branch:* Mr. J. Loomer, Director, Tariffs; Mr. R. Catellier; and *Department of National Revenue (Customs & Excise):* Mr. A. T. Wickham, Director General, Appraisal—Investigations.

Following discussion and upon motion duly put, it was *Resolved* to report the said Bill without amendment. The said report to include certain observations respecting the above Bill.

At 10:00 a.m. the Committee proceeded to the next Order of Business.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 FÉVRIER 1977

(20)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier le sujet suivant:

Bill C-15, intitulé «Loi modifiant le Tarif des douanes».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Cook, Cottreau, Flynn, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith (*Colchester*) et Walker. (12)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Argue, Bell, Benidickson, Buckwold, Desruisseaux et Manning. (6)

*Témoins: Du ministère des Finances:* L'honorable Donald S. Macdonald, Ministre; *Direction du commerce et des finances internationales:* M. J. Loomer, directeur, Tarif; M. R. Catellier; et *Ministère du Revenu national (Douanes et Accise):* M. A. T. Wickham, directeur général, Évaluation—Enquêtes.

Après discussion et sur motion dûment mise aux voix, *il est décidé* de faire rapport dudit Bill sans amendement. Ledit rapport doit comprendre certaines observations concernant le Bill susmentionné.

A 10 heures le Comité entreprend l'ordre de ses prochains travaux.

ATTESTÉ:



## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, February 24, 1977

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-15, intituled: "An Act to amend the Customs Tariff" has, in obedience to the order of reference of Thursday, February 3, 1977, examined the said Bill, and in the course of such examination it appeared to the Committee that tariff item 69605-1, in Schedule III of Bill C-15, does not reflect the intention of the Minister in bringing forward such proposed legislation.

The intention of the original wording of tariff item 69605-1 was considerably broadened by a decision of the Tariff Board in July 1976 and the revised wording of the item, as set out in Bill C-15, is intended to restore the original meaning of the wording. However, it appears instead that the new wording of the tariff item in Bill C-15 has the effect of narrowing that meaning considerably and does not provide the coverage and the free entry for the items covered thereby that Parliament intended.

In order, therefore, to restore the original meaning, effective at the earliest possible date, when the importation of goods might be adversely affected administratively by requiring payment of duty that was not intended, the Minister of Finance appearing before the Committee proposed that an Order in Council be passed, effective as and from October 14, 1976, under the provisions of Section 17 of the *Financial Administration Act* (R.S.C. 1970, Chapter F-10), and that such Order in Council would be in force when importations are made by those entitled to the benefit of duty free entry of such goods.

This proposed Order in Council would, therefore, have a blanket effect in relation to all the items covered by tariff item 69605-1 and the wording of the Remission Order would be as follows:

*Short Title*

1. This Order may be cited as the *Scientific Preparations Remission Order*.

*Remission*

2. (1) Remission is hereby granted of the customs duty paid or payable under the *Customs Tariff* on scientific preparations including their containers, imported into Canada on or after October 14, 1976, by or for a society or institution qualified to use the provisions of tariff item 69605-1 of the said Act, for use directly in teaching, research or medical diagnosis.

(2) Remission is hereby granted of the sales tax paid or payable under the *Excise Tax Act* on scientific preparations, including their containers

(a) sold on or after October 14, 1976, to a society or institution referred to in subsection (1), or

(b) imported into Canada on or after October 14, 1976, by or for a society or institution referred to in subsection (1),

for use directly in teaching, research or medical diagnosis.

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 24 février 1977

Le Comité permanent des banques et du commerce qui s'est vu confier l'étude du Bill C-15 intitulé «Loi modifiant le Tarif des douanes» a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 3 février 1977, examiné ledit bill et a constaté que le numéro tarifaire 69605-1 de l'Annexe III du Bill C-15 ne reflète pas l'intention que le Ministre avait lorsqu'il a présenté ce projet de loi.

La portée du texte initial du numéro tarifaire 69605-1 avait été considérablement élargie par une décision de la Commission du tarif en juillet 1976 et les modifications apportées au libellé dudit numéro et qui figurent dans le Bill C-15 devaient en rétablir la signification première. Toutefois, la nouvelle formulation de ce numéro tarifaire semble plutôt avoir pour effet d'en restreindre considérablement la portée, et ne prévoit pas la couverture et les exemptions que le Parlement destinait aux articles qui y figurent.

Par conséquent, dans le but de rétablir au plus tôt la signification initiale de ce numéro tarifaire, avant que des marchandises importées ne soient frappées par inadvertance de droits de douanes, le Ministre des finances a proposé, lors de sa comparution devant le Comité, l'adoption d'un décret en vertu des dispositions de l'article 17 de la *Loi de l'administration financière* (S.R.C. 1970, chapitre F-10) qui aurait un effet rétroactif au 14 octobre 1976. Ce décret serait appliqué lorsque les personnes autorisées à bénéficier d'une exemption des droits de douane importeraient cesdits articles.

Le décret proposé aurait donc un effet global sur tous les articles couverts par le numéro tarifaire 69605-1 et serait libellé comme suit:

*Titre abrégé*

1. Ce décret peut être cité: *Décret de remise sur les préparations scientifiques*.

*Remise*

2. (1) Remise est accordée des droits de douane payés ou payables, selon le *Tarif des douanes*, sur les préparations scientifiques, y compris leurs contenants, importées à compter du 14 octobre 1976 par ou pour une institution répondant aux exigences du numéro tarifaire 69605-1 de cette loi et devant servir directement à l'enseignement, à la recherche ou à la diagnose médicale.

(2) Remise est accordée de la taxe de vente payée ou payable, selon la *Loi sur la taxe d'accise*, sur les préparations scientifiques, y compris leurs contenants,

a) vendues le ou après le 14 octobre 1976 à une institution visée au paragraphe (1) ou

b) importées à compter de cette même date par ou pour cette institution

et devant servir directement à l'enseignement, à la recherche ou à la diagnose médicale.

In addition, the Minister of Finance gave to this Committee an undertaking to put in statutory form the provisions of this Remission Order at the next session of Parliament. Since it appears that such procedures by way of a Remission Order and the subsequent enactment of legislation that would substantially reflect the terms of the Order in Council would provide effective duty free entry for the items proposed to be covered, your Committee accordingly reports the Bill without amendment.

Respectfully submitted,

En outre, le Ministre des finances s'est engagé devant le Comité à présenter ce Décret de remise sous forme de règlement dès la prochaine session du Parlement. Comme ce Décret et l'application subséquente d'une loi qui en refléterait le libellé général semblent constituer une façon appropriée de permettre l'entrée en franchise des articles qu'on espérait exonérer de droits, le Comité rapporte le projet de loi sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

Sa ter A. Hayden

*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 24, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-15, to amend the Customs Tariff, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have two bills this morning and we have to give some consideration to questions that arise in connection with some clauses of each of them. There is Bill C-15, to deal with the Customs Tariff, and there is Bill C-22, which is the income tax bill.

Now we are only going to deal with one clause in Bill C-15, and that is the tariff item which is in schedule III attached to the bill, and that is tariff item No. 69605-1 on page 22 of the bill.

The minister, Mr. Macdonald, is here to give an explanation of this, and how he is proposing to deal with it. I think I pointed out to you the other day that the evidence we had before us was that a Tariff Board decision made it necessary for the amendment which is contained in this bill to be passed so as to restore the original intent of the tariff item. But, unfortunately, the tariff item went too far the other way and was narrower than was intended, and so the problem now is to deal with that situation. And this is where you come in, Mr. Minister.

**Hon. Donald S. Macdonald, minister of Finance:** Thank you very much, Mr. Chairman and honourable senators.

As the chairman has mentioned, this is a process of consideration of the item with respect to scientific apparatus and preparations imported for the use of any society or institution established for educational or scientific purposes—a tariff item that has been under consideration concurrently while the bill has been before Parliament.

The chronology of the matter is that the Tariff Board ruled on July 19, 1976 with respect to this particular item. The decision of the Tariff Board had the effect of considerably broadening the provision, and in the October 13 notice of ways and means which introduced this bill into the new session of Parliament we sought to incorporate the Tariff Board decision into the Customs Tariff.

Following its introduction there was some discussion with the institutions involved and we arrived at the conclusion that probably the word “research” would be interpreted in a restrictive way and much more narrowly than we had intended, and it was while the matter was still under discussion with the affected parties that Bill C-15 passed the House of Commons. Indeed, it was as a result of an agreement to pass it that we had gone ahead, and at that particular point, as you may recall, I made a statement in the house indicating what we

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 24 février 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été référé le bill C-15, loi modifiant le tarif des douanes, se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier ledit bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons deux projets de loi à étudier ce matin, et nous avons à examiner les problèmes que posent certaines dispositions dans chacun de ces projets de loi. Il s'agit des bills C-15, qui a trait au tarif des douanes, et C-22 qui traite du droit fiscal.

Nous allons maintenant étudier une disposition du bill C-15, soit le numéro tarifaire 696005-1, à la page 22 du projet de loi, que l'on trouve à l'annexe III jointe au projet de loi.

Le ministre, M. Macdonald, est ici pour nous fournir des explications à ce sujet, et pour nous dire de quelle façon il nous propose de traiter cette question. Je crois vous avoir fait remarquer l'autre jour que d'après les témoignages que nous avons entendus, s'il semblait nécessaire, en vertu d'une décision de la Commission du tarif, que l'amendement contenu dans le projet de loi, et visant à rétablir l'intention originale de ce numéro tarifaire, soit adopté. Malheureusement, dans ce numéro tarifaire ou est allé trop loin dans l'autre sens, et s'est révélé plus restreint qu'on ne l'avait voulu, de sorte que le problème n'est pas encore résolu. Là-dessus, je laisse la parole à M. le Ministre.

**L'honorable Donald S. Macdonald, ministre des Finances:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président et honorables sénateurs.

Comme le président l'a mentionné, il s'agit pour nous d'étudier le numéro tarifaire traitant des appareils et préparations scientifiques importés destinés à toute société ou institution établie à des fins éducatives ou scientifiques—poste tarifaire qui a été étudié a fond au moment où le Parlement a été saisi du projet de loi.

Sur le plan chronologique, disons que la Commission du tarif a pris une décision, le 19 juillet 1976, en ce qui a trait à ce poste en particulier. Cette décision avait pour effet de donner une portée considérable à cette disposition, et dans la proposition fiscale et douanière du 13 octobre, qui a servi d'introduction à ce projet de loi au cours de la nouvelle session du Parlement, nous nous sommes efforcés d'appliquer la décision de la Commission du tarif au tarif des douanes.

Après que le projet de loi eut été déposé en Chambre, nous avons eu certains échanges de vue avec les institutions visées, et nous en sommes arrivés à la conclusion que le terme «recherche» serait probablement interprété de façon beaucoup plus restrictive qu'on ne l'entendait, et c'est pendant que cette question était étudiée en collaboration avec les parties intéressées, que le bill C-15 a été adopté par la Chambre des communes. En réalité, nous avions au préalable convenu de l'adopter, et vous vous en souvenez sans doute, j'ai alors



## [Text]

would propose to do is to provide advance remissions so as to achieve the objective of the treatment for these kinds of apparatus and preparations that we had intended, and that in the Customs Tariff bill to be introduced after the budget, which I would anticipate within the next two months, we would definitely amend the law so as to achieve a definition of the item which would have the agreement of National Revenue, Finance and of the private parties involved.

On this basis, I would propose, if the bill passes, to put to my colleagues a remission order under section 17 of the Financial Administration Act, and Mr. Loomer of the department has with him a number of copies of the draft remission order if senators would like to see it. This would, in effect, have the result of providing interim relief for these institutions until we can introduce a new Customs Tariff bill.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister.

I would point out that section 17 of the Financial Administration Act contains a subsection under which the Governor in Council may grant a remission which, under paragraph 2(a), may be "before, after or pending any suit or proceeding for the recovery of the tax, fee or penalty in respect of which it is granted;" or which, under paragraph (2)(b), may be, "before or after any payment thereof has been made or enforced by process or execution;"

This really contemplates, then, under this section of the Financial Administration Act a blanket order which would apply to all situations that come under the subject matter of the tariff item, and the order in council could be passed under this subsection of section 17 before any importation took place. I think that is the proposal, or that is the way in which the minister is proposing to proceed with dealing with this question at this time.

I expect the department does not want to make a second run at the wording of this tariff item and find that it does not completely fill the bill, so they would like to have a longer look at it, and this will give them a longer look. But it will involve two things. I will refer you to the form of the remission order, and there will be an undertaking from the minister that this order in council will pass as soon as the bill becomes law. The second thing is that the tariff item itself will be amended at a later date, presumably in the next sitting of Parliament, which would be the most convenient time. I understand that Mr. Loomer has a draft which explains this point.

**Hon. Mr. Macdonald:** There are copies in English and in French.

**The Chairman:** Since there are only a few copies available, perhaps I should read it. It is as follows:

1. This Order may be cited as the *Scientific Preparations Remission Order*.

*Remission*

2.(1) Remission is hereby granted of the customs duty paid or payable under the *Customs Tariff* on scientific preparations including their containers, imported into

## [Traduction]

déclaré à la Chambre que nous proposons d'accorder des remises anticipées de façon à pouvoir agir aussi objectivement que nous voulions le faire et de façon que, dans le projet de loi sur le Tarif des douanes, qui devait être déposé après le budget ce qui, à mon avis, allait se faire en moins de deux mois nous puissions modifier définitivement la loi et ainsi trouver pour ce poste une définition qui satisferait à la loi le ministère du Revenu national et celui des Finances, ainsi que les organismes privés intéressés.

Cela dit, je propose que, si le projet de loi est adopté, on remette à mes collègues un décret de remise, conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. D'ailleurs, M. Loomer, qui représente le ministère, a apporté un certain nombre d'exemplaires du projet de décret de remise, au cas où les sénateurs désireraient y jeter un coup d'œil. Cela permettrait de dédommager provisoirement ces institutions jusqu'à ce que nous puissions présenter un nouveau projet de loi sur le Tarif des douanes.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur le ministre.

J'aimerais vous faire remarquer que l'alinéa 17(2)a) de la Loi sur l'administration financière stipule que le gouverneur en conseil peut accorder une remise avant, après ou pendant une poursuite ou procédure en recouvrement de l'impôt, du droit ou de la peine à l'égard de laquelle la remise est octroyée; ou, en vertu de l'alinéa 1(2)b), avant ou après qu'un paiement en a été effectué ou poursuivi par voie de droit ou saisie-exécution.

On pourrait alors, en vertu de cet article de la Loi sur l'administration financière, prévoir une ordonnance d'une portée générale; applicable à toutes les situations qui se rapportent aux questions tarifaires; en outre, ce Décret du conseil pourrait être adopté en vertu de ce paragraphe de l'article 17 avant que n'ait lieu l'importation. Je crois que c'est en substance la façon dont le Ministre a proposé de régler cette question.

J'espère que le Ministère ne désire pas réviser le libellé de ce numéro tarifaire sous prétexte que le projet de loi serait incomplet sans ce décret, et qu'il ne manifesterait pas l'intention de l'étudier plus longuement. Il faudra toutefois envisager deux choses. Il y aura d'abord la formulation du décret de remise et l'engagement du Ministre de le faire adopter aussitôt que la loi entrera en vigueur. Deuxièmement, ce numéro tarifaire devra être modifié à une date ultérieure, probablement lors de la prochaine séance du Parlement, ce qui serait le moment le plus approprié pour le faire. Je crois que M. Loomer a rédigé un projet de décret qui explique ce point de vue.

**L'honorable M. Macdonald:** Ce document est rédigé en anglais et en français.

**Le président:** Comme nous ne disposons que de quelques exemplaires, peut-être devrais-je vous le lire. Il est libellé comme suit:

Décret de remise sur les préparations scientifiques.

*Remise*

2. (1) Remise est accordée des droits de douane payés ou payables, selon le Tarif des douanes, sur les préparations scientifiques, y compris leurs contenants, importées

[Text]

Canada on or after October 14, 1976 by or for a society or institution qualified to use the provisions of tariff item 69605-1 of the said Act, for use directly in teaching, research or medical diagnosis.

(2) Remission is hereby granted of the sales tax paid or payable under the *Excise Tax Act* on scientific preparations, including their containers

(a) sold on or after October 14, 1976 to a society or institution referred to in subsection (1), or

(b) imported into Canada on or after October 14, 1976, by or for a society or institution referred to in subsection (1),

for use directly in teaching, research or medical diagnosis.

That is the form proposed to deal with the immediate problem that arises by virtue of the wording of the tariff item in the bill, and the scope of this is much broader than the scope of the item in the bill.

Now, Mr. Minister, have you anything to add to that?

**Hon. Mr. Macdonald:** Just one word of explanation, Mr. Chairman. You will have noticed that there is a reference to the Excise Tax Act and to sales tax, in addition to the Customs Tariff. These preparations and apparatus were also given exemption under the Excise Tax Act, and this is to make certain that the excise tax, the sales tax as well as customs duty is removed in this matter.

**The Chairman:** I take it that the institutions mainly affected are universities and hospital.

**Hon. Mr. Macdonald:** Universities and teaching hospitals.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, may I just ask a question at this point? I am sorry I came in late, but I have spoken to delegations from universities and hospitals on this point and I gather that this will then eliminate the necessity of applying for refunds on sales tax—that it just won't be paid.

**Mr. J. Loomer, Director, Tariffs, International Trade and Finance Branch:** Department of Finance: They will have to apply for a refund of the ones that have already been paid, senator, but on the ones coming in now, subsequent to the passage of the order, they won't have to pay.

**Hon. Mr. Macdonald:** At the port of entry they would be entitled not to collect the sales tax and excise tax.

**Senator Buckwold:** That will make a lot of people very happy then.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, where these remission orders are passed before the goods are imported, is there any particular procedure for making this known to the various institutions so that they are aware that this is the score?

**Hon. Mr. Macdonald:** Yes, senator.

[Traduction]

à compter du 14 octobre 1976 par ou pour une institution répondant aux exigences du numéro 69605-1 de cette loi et devant servir directement à l'enseignement, à la recherche ou à la diagnose médicale.

(2) Remise est accordée de la taxe de vente payée ou payable, selon la Loi sur la taxe d'accise, sur les préparations scientifiques, y compris leurs contenants,

a) vendues le ou après le 14 octobre 1976 à une institution visée au paragraphe (1) ou

b) importées à compter de cette même date par ou pour cette institution

et devant servir directement à l'enseignement, à la recherche ou à la diagnose médicale.

Voilà la formule proposée pour régler les problèmes immédiats qui pourraient surgir en raison du libellé du Numéro tarifaire qui figure dans le Bill. Ce décret a une portée beaucoup plus grande que celle du numéro tarifaire dans le bill.

Monsieur le Ministre, avez-vous quelque chose à ajouter?

**L'honorable M. Macdonald:** Simplement un mot d'explication, monsieur le président. Vous avez sans doute remarqué que ce décret fait référence à la Loi sur la taxe d'accise et à la taxe de vente, en plus des droits de douane. Ces préparations et appareils ont aussi été exonérés de la taxe d'accise et nous voulons nous assurer que cette dernière ainsi que la taxe de vente et les droits de douane, ont été retirés de cette affaire.

**Le président:** Je présume que les principaux établissements touchés par ce numéro tarifaire sont les universités et les hôpitaux, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Macdonald:** Les universités et les hôpitaux voués à l'enseignement.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, puis-je maintenant poser une question? Je suis malheureusement arrivé en retard, mais j'ai discuté de cette question avec des représentants des universités et des hôpitaux et je crois comprendre que cette mesure leur évitera d'avoir à demander un remboursement de la taxe de vente. Cette dernière ne sera tout simplement pas payée, n'est-ce pas?

**M. J. Loomer, directeur des tarifs, direction des finances et du commerce Internationaux, Ministère des Finances:** Les importateurs devront demander le remboursement des taxes déjà payées, Sénateur, mais ils n'auront aucune taxe à payer sur ces articles, après l'adoption du décret.

**L'honorable M. Macdonald:** Au port d'entrée, le préposé serait avisé de ne pas percevoir la taxe de vente ni la taxe d'accise.

**Le sénateur Buckwold:** Cette mesure va réjouir un grand nombre de personnes.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, advenant le cas où le décret de remise aura été adopté avant l'importation d'un article donné, a-t-on prévu une façon d'en aviser les divers établissements pour qu'ils puissent savoir à quoi s'en tenir?

**L'honorable M. Macdonald:** Oui, sénateur.



[Text]

In addition to the publication in the *Canada Gazette* which, of course, is not necessarily the greatest form of giving notice of anything—the intention of National Revenue, I think I am right in saying, would be to specifically advise those from whom we have had representations, and indeed others whom we know may be affected by it. I am informed that the Department of Finance is doing it as well.

**Senator Flynn:** Do you have a record of those who have paid already?

**Mr. A. T. Wickham, Director General, Appraisal-Investigations, Department of National Revenue:** We would have a record of those who have paid already so that we can give the money back as soon as possible.

**Senator Flynn:** Will you wait for an application or will you write to them?

**Mr. Wickham:** We will be writing to them in the case of those who must be paid.

**The Chairman:** In case they might not be aware that there is some money waiting for them?

**Senator Benidickson:** The order in council under the Financial Administration Act, as read, I think refers to a date forward from October 14. We were told at the last sitting when we were looking at this bill that the Tariff Board made a ruling in July, 1976 which seemed to cause this new notice of motion in the ways and means resolution, which I think was October or November. What happens to imports, if any, between the time of the Tariff Board ruling in July, 1976 and October 14, 1976?

**Hon. Mr. Macdonald:** I am subject to correction, but my conclusion would be that between the Tariff Board ruling and the ways and means resolution the broader interpretation would be operative. The problem was really with tabling the ways and means resolution and the determination after that that it was more restrictive, so the difficulty has been the more restrictive wording in the resolution. Am I not right, Mr. Loomer, in saying that the broader wording would have been effective under the Tariff Board decision?

**Senator Flynn:** It means that before October you did not collect it.

**Hon. Mr. Macdonald:** That is right.

**Senator Flynn:** Reading the French text I was wondering about something. They speak of "imported" only and not "imported into Canada." I suppose it does not make any difference.

**Mr. Loomer:** No.

**Senator Flynn:** We do not use the words "au Canada" in the French version.

**Hon. Mr. Macdonald:** Let me take a look at the English first.

**Senator Flynn:** Probably it is clearer in French.

**Hon. Mr. Macdonald:** It is a good point.

[Traduction]

En plus de la publication dans la *Gazette du Canada* qui, évidemment, n'est peut-être pas la meilleure façon de faire connaître un avis, l'intention du ministère du Revenu national, et je ne crois pas me tromper en disant cela, est d'avertir chacun de ceux qui nous ont communiqué leur opinion et évidemment les autres qui, à notre connaissance, peuvent en être touchés. On m'a dit que le ministère des Finances procède de la même façon.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous conservé les noms de ceux qui ont déjà payé?

**M. A. T. Wickham, Directeur général des enquêtes et de l'appréciation, ministère du Revenu national:** Nous conservons un dossier de ceux qui ont déjà payé afin de leur rembourser leur argent le plus tôt possible.

**Le sénateur Flynn:** Attendrez-vous qu'ils en fassent la demande ou leur écrirez-vous?

**M. Wickham:** Nous écrirons à ceux qui doivent être remboursés.

**Le président:** Au cas où ils ne sauraient pas qu'on leur doit de l'argent?

**Le sénateur Benidickson:** Le décret promulgué, en vertu de la Loi sur l'administration financière, mentionne, je crois, une date à partir du 14 octobre. On nous a dit à la dernière séance, lorsque nous avons étudié ce bill, que la Commission du tarif avait pris en juillet 1976 une décision qui semble avoir donné lieu à ce nouvel avis de motion dans une proposition fiscale et douanière, en octobre ou en novembre dernier. Qu'arrive-t-il éventuellement aux importations, entre juillet 1976, date à laquelle a été prise la décision de la Commission du tarif et le 14 octobre 1976?

**L'honorable M. Macdonald:** Je fais peut-être erreur mais j'en conclus qu'entre la décision de la Commission du tarif et la proposition fiscale et douanière, c'est l'interprétation la plus large qui prévaudrait pour cette période. Le problème était réellement de déposer de la proposition fiscale et douanière et de déterminer, après cela, qu'elle était plus restrictive. La difficulté résidait donc dans la rédaction plus stricte de la proposition. Ai-je tort, M. Loomer, de dire que la rédaction la plus vague aurait été appliquée, pendant la période qui a suivi la décision de la Commission du tarif?

**Le sénateur Flynn:** Ce qui veut dire qu'avant octobre, vous n'avez pas perçu de droits de douane.

**L'honorable M. Macdonald:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** En lisant le texte français, je me suis posé une question. On dit seulement «importés» et non «importés au Canada». Je présume que cela ne fait pas de différence?

**M. Loomer:** Non.

**Le sénateur Flynn:** On n'a pas utilisé les mots «au Canada» dans la version française.

**L'honorable M. Macdonald:** Permettez-moi de regarder d'abord l'anglais.

**Le sénateur Flynn:** Le français est probablement plus clair.

**L'honorable M. Macdonald:** Bonne remarque.



[Text]

**Hon. Monique Bégin, Minister of National Revenue:** Sans commentaire.

**The Chairman:** You should say "importer into Canada."

**Senator Flynn:** No, I don't think so. The English version has to be very, very clear, but in n French I think we understand what it means.

**L'honorable M. Macdonald:** Peut-être qu'en anglais on exige plus. C'est ce que j'essayais de suggérer. Nous sommes un peu plus lents.

**The Chairman:** The minister has given an explanation of the need for this and has indicated that the department proposes to deal with it right away by an order in council, which will have a blanket effect in relation to these items that are under this tariff item. That is one phase of correcting back to October 14, 1976 the difficulty that the drafting of this section has presented in administration. The other phase of it is that we need a statement from the minister that it is proposed, and therefore an undertaking that at the next session the tariff item will be in accordance with the terms of this order in council. Is that correct?

**Hon. Mr. Macdonald:** Yes, Mr. Chairman, that is my undertaking.

**The Chairman:** On that basis I will entertain a motion to report the bill without amendment, but incorporating a reference to these undertakings.

**Senator McIlraith:** I so move.

**The Chairman:** All in favour? . . . Contrary, if any? . . . Carried.

The committee proceeded to other business.

[Traduction]

**L'honorable Monique Bégin, ministre du Revenu national:** Sans commentaire.

**Le président:** Il faudrait dire «importés au Canada».

**Le sénateur Flynn:** Non, je ne crois pas. La version anglaise doit être très, très claire mais en français, je crois qu'on comprend ce que cela veut dire.

**Hon. Mr. Macdonald:** Maybe we have to be more precise in English. This is what I want to suggest. We are a little bit slower.

**Le président:** Le ministre nous en a expliqué la nécessité et a indiqué que le ministère se propose de régler immédiatement cette question par un décret qui s'appliquera aux articles que recouvrent ces numéros tarifaires. Tout d'abord, la correction à partir du 14 octobre 1976, pour supprimer la difficulté que la rédaction de cet article a présentée à l'administration. Ensuite, la nécessité pour le ministre de faire une déclaration sur cette proposition et en conséquence, la promesse qu'à la prochaine session, le numéro tarifaire correspondra aux conditions du décret. Est-ce exact?

**L'honorable M. Macdonald:** Oui, monsieur le président, je m'y engage.

**Le président:** Dans ce cas, j'accueillerai une motion de renvoi du bill sans amendement, mais en mentionnant cet engagement.

**Le sénateur McIlraith:** J'en fais la proposition.

**Le président:** Tous ceux qui sont pour . . . contre, s'il y en a . . . Motion adoptée.

Le comité passe à l'étude des travaux.











WITNESSES—TÉMOINS

*Department of Finance:*

The Hon. Donald S. Macdonald, Minister

*International Trade & Finance Branch:*

Mr. J. Loomer, Director, Tariffs; and  
Mr. R. Catellier

*Department of National Revenue (Customs & Excise):*

Mr. A. T. Wickham, Director General, Appraisal—  
Investigations.

*Ministère des Finances:*

L'hon. Donald S. Macdonald, Ministre

*Direction des finances et commerce internationaux:*

M. J. Loomer, directeur, Tarifs; et  
M. R. Catellier

*Ministère du Revenu national (Douanes et Accise):*

M. A. T. Wickham, directeur général, Appréciation—  
Enquêtes.





Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Thursday, February 24, 1977

Le jeudi 24 février 1977

Issue No. 19

Fascicule n° 19

**Complete Proceedings  
on Bill C-22, intituled:**

**"An Act to amend the statute law  
relating to income tax."**

---

**Seule et unique séance sur  
le bill C-22, intitulé:**

**«Loi modifiant le droit fiscal.»**

---

**REPORT OF THE COMMITTEE**

---

**RAPPORT DU COMITÉ**

---

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa West</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	( <i>Colchester</i> )
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
February 16, 1977.

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Cook, seconded by the Honourable Senator Paterson, for the second reading of the Bill C-22, intituled: “An Act to amend the statute law relating to income tax”.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Cook moved, seconded by the Honourable Senator Denis, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 février 1977.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Cook, appuyé par l'honorable sénateur Paterson, tendant à la deuxième lecture du Bill C-22, intitulé: «Loi modifiant le droit fiscal».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Cook propose, appuyé par l'honorable sénateur Denis, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 24, 1977  
(21)

## [Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10:00 a.m. to consider the following: Bill C-22, intituled "An Act to amend the statute law relating to income tax".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Barrow, Beaubien, Cook, Cottreau, Flynn, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith (*Colchester*) and Walker. (12)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Argue, Bell, Benidickson, Buckwold, Desruisseaux and Manning. (6)

*In attendance:* Mr. Thomas S. Gillespie, Advisor to the Committee.

*Witnesses: Department of Finance:* The Hon. Donald S. Macdonald, Minister; *Department of National Revenue:* The Hon. Monique Bégin, Minister; Mr. J. S. Hodgson, Deputy Minister; and Mr. D. L. H. Davidson, Assistant Deputy Minister, Legislation.

On the question that it not insist upon its recommendation respecting the withdrawal of Clause 42(1), the Committee divided, as follows: YEAS—5; NAYS—1.

On the question that it not insist upon its recommendation respecting the principle of Clause 75, the Committee divided, as follows: YEAS—4; NAYS—1.

Following discussion and upon motion duly put, it was *Resolved* to report said Bill without amendment. The said report to include certain observations respecting the above Bill.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 FÉVRIER 1977  
(21)

## [Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures, pour étudier le sujet suivant: Bill C-22, intitulé: «Loi modifiant le droit fiscal».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Barrow, Beaubien, Cook, Cottreau, Flynn, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith (*Colchester*) et Walker. (12)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Argue, Bell, Benidickson, Buckwold, Desruisseaux et Manning. (6)

*Aussi présent:* M. Thomas S. Gillespie, conseiller du Comité.

*Témoins: Ministère des Finances:* L'honorable Donald S. Macdonald, Ministre; *Ministère du Revenu national:* L'honorable Monique Bégin, Ministre; M. J. S. Hodgson, sous-ministre; M. D. L. H. Davidson, sous-ministre adjoint, Législation.

Sur la question de savoir s'il abandonne sa recommandation concernant le retrait de l'article 42(1), le Comité s'est prononcé sur division de la façon suivante: POUR—5; CONTRE—1.

Sur la question de savoir s'il abandonne sa recommandation concernant le principe de l'article 75, le Comité s'est prononcé sur division de la façon suivante: POUR—4; CONTRE—1.

Après discussion et sur motion dûment mise aux voix, il est décidé de faire rapport dudit Bill sans amendement. Ledit rapport doit comprendre certaines observations concernant le Bill susmentionné.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du *président*.

ATTESTÉ:

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, February 24, 1977

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, by resolution of The Senate on November 16, 1976 was authorized to examine and report upon the subject-matter of Bill C-22 intituled "An Act to amend the statute law relating to income tax" in advance of the said Bill coming before The Senate.

In accordance with the Order of Reference, your Committee presented its report to The Senate on Wednesday, December 8, 1976.

The Bill was read a second time on February 16, 1977 and referred to your Committee.

Your Committee has heard Donald S. Macdonald, Minister of Finance, and Monique Bégin, Minister of National Revenue.

For the reasons appearing in the above recitals, your Committee now reports as follow.

In its report dated December 8, 1976, your Committee noted that Clause 61(1) of the Bill, as drafted, did not have the desired result, namely to give the taxpayer the right to appeal a "nil" assessment. The desired result was not obtained because the Minister was still not obliged, notwithstanding Clause 61(1), to determine the amount of a taxpayer's loss. The Minister of National Revenue and her officials described to your Committee the difficulties they would have to determine all taxpayers' losses.

The Minister of National Revenue, recognizing your Committee's concern, has undertaken as follows.

"Where my Department has determined the amount of a taxpayer's loss, and that amount differs from the loss reported by the taxpayer, our official determination of the loss will be issued when the taxpayer requests it. This will allow the taxpayer to appeal the determination immediately in all cases where he wishes to do so. My Department will be publishing information to taxpayers to explain how they may obtain a loss determination."

Furthermore, the Minister of Finance undertook to introduce an amendment to the Income Tax Act substantially incorporating the aforesaid undertaking of his colleague in a manner satisfactory to her.

In its report dated December 8, 1976, your Committee noted the retroactive effect of Clause 42(1) of the Bill which would prevent taxpayers living with their spouses from claiming the higher deduction equivalent to the marriage deduction for dependants when it was the intent of the Act that they only be entitled to a lesser deduction. Your Committee was concerned with the adverse retroactive effect on some taxpayers. Your Committee understands from Department officials that very few taxpayers will be adversely affected. Furthermore, an appeal is now before the Court which may deny the taxpayers this right. While your Committee feels this clause would constitute a dangerous precedent, it will not insist on its removal on the understanding that your Committee will not be

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 24 février 1977

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a été autorisé par une résolution du Sénat datée du 16 novembre 1976 à étudier la teneur du bill C-22 intitulé «Loi modifiant le droit fiscal» et à en faire rapport avant qu'il ne soit présenté au Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi, le Comité a présenté son rapport au Sénat le mercredi 8 décembre 1976.

Le projet de loi a été présenté en seconde lecture le 16 février 1977, puis renvoyé au Comité.

Il a entendu les témoignages de Donald S. Macdonald, ministre des Finances, et de Monique Bégin, ministre du Revenu national.

Pour les raisons énoncées ci-haut, le Comité a indiqué les points suivants:

Dans son rapport du 8 décembre 1976, le Comité remarque que le libellé actuel du paragraphe 61(1) du projet de loi ne permettait pas d'obtenir le résultat souhaité, à savoir de donner aux contribuables un droit d'en appeler d'une cotisation «nulle». Le résultat souhaité n'a pas été obtenu car, nonobstant le paragraphe 61(1), le ministre n'est toujours pas obligé de déterminer le montant d'une perte subie par un contribuable. Le ministre du Revenu national et ses fonctionnaires ont fait part au Comité des difficultés qu'ils éprouveraient s'ils devaient déterminer les pertes de tous les contribuables.

Reconnaissant les préoccupations du Comité, le ministre du Revenu national a pris l'engagement suivant:

«Lorsque mon ministère a déterminé le montant de la perte d'un contribuable et que ce montant diffère de la perte déclarée par le contribuable, notre détermination officielle de la perte sera remise au contribuable qui en fait la demande. Ceci lui permettra de faire immédiatement appel de la détermination dans tous les cas où il voudra le faire. Mon ministère publiera prochainement des renseignements à l'usage des contribuables pour leur expliquer comment ils peuvent obtenir la détermination d'une perte.»

En outre, le ministre des Finances s'est engagé à présenter une modification de la Loi de l'impôt sur le revenu qui tiendrait compte de l'engagement susmentionné pris par sa collègue, de façon à lui donner satisfaction.

Dans son rapport daté du 8 décembre 1976, votre comité remarque que l'effet rétroactif du paragraphe 42(1) du projet de loi empêcherait les contribuables qui vivent avec leur conjoint de réclamer la plus forte déduction équivalente à celle qui est accordée aux contribuables mariés pour les personnes à charge, alors que l'intention du législateur était de leur accorder une déduction moindre. Votre Comité s'est préoccupé des conséquences néfastes que pourrait avoir l'effet rétroactif pour les contribuables, mais des fonctionnaires du ministère lui ont indiqué que de telles conséquences seraient très rares. En outre, la Cour fédérale a été récemment saisie d'un appel qui pourrait supprimer ce droit des contribuables. Bien que votre comité estime que cet article pourrait constituer un précédent

bound in any way to accept in the future retroactive amendments which may adversely affect the taxpayer. Clause 42(1) of the Bill was approved by a majority of your Committee without amendment.

In its report dated December 8, 1976, your Committee felt that Clause 75 of the Bill amending Section 234 of the Act and requiring resident individuals to insert their Social Insurance Numbers on ownership certificates would constitute an improper use of taxpayers' Social Insurance Numbers. The Minister of Finance has undertaken to review and report on the operation of this Clause no later than April 30, 1979, and present The Senate with the opportunity to discuss his report and review its conclusions.

It was agreed by a majority that the Committee report without amendment to Clause 75.

Your Committee notes the amendment made to paragraph 212(14)(c) of the Act by the House of Commons in conformity with a recommendation made by your Committee in its report.

For the reasons above stated the Committee now reports the Bill without amendment.

Respectfully submitted,

dangereux, il n'insiste cependant pas pour que l'article soit supprimé, en tenant pour acquis qu'il ne sera jamais tenu d'accepter à l'avenir les modifications rétroactives qui pourraient avoir des conséquences néfastes pour les contribuables. Une majorité des membres de votre comité a approuvé le paragraphe 42(1) du projet de loi sans amendement.

Dans ce même rapport, votre comité estime que l'article 75 du projet de loi modifiant l'article 234 de la Loi et obligeant les particuliers résidant au Canada à inscrire leur numéro d'assurance sociale sur les certificats de propriété, constituerait une utilisation impropre des numéros d'assurance sociale des contribuables. Le ministre des Finances s'est engagé à étudier cet article et à présenter un rapport avant le 30 avril 1979 et à donner au Sénat la possibilité de discuter de ce rapport et d'en étudier les conclusions.

Le comité a accepté, à la majorité, de faire rapport de l'article 75 sans amendement.

Votre comité note la modification apportée à l'alinéa 212(14)c) de la Loi par la Chambre des communes conformément à la recommandation qu'il avait présentée dans son rapport.

Pour les motifs indiqués ci-dessus, le comité fait rapport du bill sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

Salter A. Hayden

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 24, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-22, to amend the statute law relating to income tax, met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, there were some recommendations that we made in connection with the income tax bill but which were not carried into the bill. The only place where they could have been, I take it, having regard to the timing, was on third reading, by the time our report was brought in.

Perhaps I might take them in order, because I think we need an undertaking. The first item has to do with our recommendation in connection with nil assessments. The state of the law is such that a nil assessment has been held not to be an assessment, and therefore a person who is affected by a nil assessment—meaning that his return shows losses—does not have available to him any right of appeal. The department introduced an amendment in the income tax bill we have before us to correct, and really to negate, the effect of the judgment of the court that a nil assessment did not provide for a right of appeal. In the drafting of it, in providing for determination of losses they used the language that “the minister may” determine the losses, but there is no compulsion on the minister to determine the losses. In those circumstances, if the minister does not determine the losses, in my view this would throw the taxpayer back under the decided cases, and it would therefore leave the nil assessment in such a form that there would not be a right of appeal.

The Minister of National Revenue, has written me a letter, which I think I read to you, under which, for purposes of administration, her department is prepared to make a determination of losses where there is a nil assessment at the request of the taxpayer. That would apply immediately in any cases that arose. Now we need an undertaking from Miss Bégin, who is in charge of the administration, and then we would need an undertaking from the Minister of Finance, as it is his bill, that this situation will be corrected in the next session of Parliament.

**Hon. Donald S. Macdonald, Minister of Finance:** Perhaps I might speak first, at the risk of speaking for my colleague. If I understand the problem in the Taxation Division, it is that there would be an additional administrative burden imposed if the minister had to assess all losses currently. Revenue Canada may not possess sufficient information to make the assessment, due to inadequate reporting requirements. I believe that Revenue Canada would really prefer to be in the situation in which the taxpayer requests that the assessment be made, rather than being required by law to make all these assessments in advance, which would impose an administrative burden.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 24 février 1977.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, à qui a été renvoyé le Bill C-22 visant à modifier le droit fiscal, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour en faire l'étude,

**Le sénateur Salter A. Hayden, (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons présenté quelques recommandations relativement au projet de loi sur le droit fiscal, mais elles n'y ont pas été ajoutées. Étant donné le temps qui nous est alloué, je suppose que l'on n'aurait pu les retrouver qu'en troisième lecture, au moment où parvenait notre rapport.

Je pourrais peut-être les reprendre dans l'ordre, puisque je pense qu'il nous faut obtenir un engagement. Le premier point porte sur notre recommandation relative aux cotisations nulles. La loi est rédigée de telle façon qu'une cotisation nulle est considérée comme n'étant pas une cotisation et que, par conséquent, une personne à qui l'on impose une telle cotisation, qui signifie que son revenu accuse des pertes, se trouve dépourvue de tout droit d'appel. Le ministère a modifié le projet dont nous sommes saisis pour corriger, voire annuler l'effet d'un jugement de tribunal de façon qu'on puisse interjeter appel, en cas de cotisation nulle. Le texte prévoit que «le Ministre peut» déterminer l'importance des pertes, mais il n'y est nullement tenu. Dans ces conditions, si le Ministre ne détermine pas l'importance des pertes, le contribuable se voit alors imposer des décisions jurisprudentielles et il en résulte que le libellé portant sur les cotisations nulles demeure dans sa forme actuelle, c'est-à-dire qu'il n'autorise pas le sujet à interjeter appel.

Le ministre du Revenu national m'a fait parvenir une lettre, que je crois vous avoir lue, selon laquelle, pour fins d'administration, son ministère est disposé à déterminer l'importance des pertes, à la demande du contribuable, dont la cotisation est nulle. Cette mesure s'appliquerait automatiquement dans tous les cas. Il nous faut maintenant obtenir de M<sup>lle</sup> Bégin, qui assume la direction de l'administration, et ensuite du ministre des Finances, puisque c'est son projet de loi, qu'ils s'engagent à corriger cette situation à la prochaine session du Parlement.

**L'honorable Donald S. Macdonald, ministre des Finances:** Peut-être devrais-je répondre le premier, au risque de devancer mon collègue. Si je comprends bien, le problème qui se pose à la Division de l'impôt, est qu'il en résulterait pour elle une charge administrative supplémentaire, si le ministre devait couramment évaluer toutes les pertes. Revenu Canada ne dispose peut-être pas de renseignements suffisants pour déterminer la cotisation du fait qu'il n'a pas les moyens nécessaires pour faire des recherches. Je crois que Revenu Canada préférerait attendre que le contribuable demande qu'on détermine sa cotisation plutôt que d'être tenu par la loi de déterminer à l'avance toutes ces cotisations puisque cela alourdirait le fardeau administratif du ministère.

[Text]

I do not know if I fairly state the position for my colleague.

**Hon. Monique Bégin, Minister of National Revenue:** Yes.

Chairman and senators. If I may add a word, the way I have understood the chairman of this committee, Senator Hayden, the problem is not so much to change in the context of the law the idea of a privilege for the idea of a right, but to ensure that in the practice of the current administration of this act we treat taxpayers fairly and with an open government approach as to his or her entitlement. If we were to make a change in the legislation just saying that he shall have the right, for instance, for us administratively it could be interpreted by any taxpayer as being able to request an audit on a mechanical basis, if I may use that word. We are not staffed for that; it is absolutely impossible for us to do it. We think that the taxpayer should know of the determination of loss, but only after we have been able to do it, not on a sort of mechanical basis.

May I ask Dr. Hodgson to spell out the administrative constraints within which we operate? Should we add any details of administration that may clarify it?

**Mr. J. S. Hodgson, Deputy Minister of National Revenue:** Madam Minister, you have described the essence of the problem exactly as your officials see it. Mr. Davidson may wish to add something.

**Mr. D. L. H. Davidson, Assistant Deputy Minister, Legislation, Department of National Revenue:** The main point is that the reason the taxpayers wish to determine their losses is that the taxes are now known to everyone and in three, four or five years those who know them may have retired and gone on to greener pastures, so they want to know the loss right now in order to determine what the score is. This is the same with National Revenue. We use staff as well and would be delighted to determine the loss at the most convenient time, which would be immediately. Therefore, there would never be any cases of which I can think in which we would refuse to make the determination, because it is to our advantage as much as to that of the taxpayer. That is why I think "may" is not a very dangerous thing, because, in effect, we would always do it.

**The Chairman:** Yes, but Mr. Davidson, the language of the proposal contained in the letter which came to me as chairman from the minister was as follows:

Where my Department has determined the amount of a taxpayer's loss, and that amount differs from the loss reported by the taxpayer, our official determination of the loss will be issued when the taxpayer requests it. This will allow the taxpayer to appeal the determination immediately in all cases where he wishes to do so. My Department will be publishing information to taxpayers to explain how they may obtain a loss determination.

That seems to me to be pretty clear. I do not interpret it as being in line with the statement you have just made. That is, it does not raise a question of any inability in the department, for one reason or other, to do this job of determining the loss. If

[Traduction]

Je me demande si j'ai bien exposé la position de mon collègue.

**L'honorable Monique Bégin, ministre du Revenu national:** Oui.

Monsieur le président et messieurs les sénateurs, permettez-moi d'ajouter quelques mots. Si j'ai bien compris le président du Comité, le sénateur Hayden, le problème n'est pas de légiférer pour que dorénavant un privilège soit reconnu comme droit, mais de voir à ce que cette loi soit appliquée équitablement et que le ministère consente sans qu'on l'y force à déterminer la cotisation des contribuables. Si nous modifions la loi afin d'y inclure ce droit, cela signifierait d'un point de vue administratif que tous les contribuables pourraient exiger que leurs déclarations soient revues automatiquement si je peux m'exprimer ainsi. Notre personnel n'est pas assez nombreux; il leur serait impossible de le faire. Dès que le ministère a pu établir la perte, je crois qu'il devrait en informer le contribuable, mais je ne crois pas qu'il convient d'instituer un mécanisme automatique.

Puis-je demander à M. Hodgson, de vous exposer les contraintes administratives de notre ministère? Pouvons-nous ajouter des détails administratifs qui permettraient de clarifier ce point?

**M. J.-S. Hodgson, sous-ministre du Revenu national:** Madame le ministre, vous avez décrit le problème exactement comme vos représentants le conçoivent. M. Davidson aimerait peut-être ajouter quelques mots à ce sujet.

**M. D.-L.-H. Davidson, sous-ministre adjoint, Législation ministère du Revenu national:** La raison principale pour laquelle les contribuables désirent déterminer leurs pertes est que les impôts sont publics à l'heure actuelle et dans trois, quatre, cinq années, ceux qui les connaissent auront peut-être pris leur retraite sous des cieux plus cléments de sorte qu'ils veulent connaître leurs pertes immédiatement afin de déterminer leur cotisation. La situation est la même au ministère du Revenu national; notre personnel est prêt à déterminer la perte au moment opportun, soit immédiatement. En conséquence, je ne vois aucun cas où nous refuserions de déterminer la perte parce que c'est à notre avantage comme à celui du contribuable. C'est pourquoi je ne crois pas que l'emploi du terme «peut» dans l'article en question constitue un danger parce que nous accepterons toujours de le faire.

**Le président:** Oui, mais Monsieur Davidson, la lettre que le ministre m'a envoyé en ma qualité de président du comité contenait la proposition suivante:

Lorsque mon ministère a déterminé le montant de la perte du contribuable et que ce montant diffère de celui déclaré par le contribuable, une évaluation officielle de la perte sera émise à la demande du contribuable. Ceci permettra aux contribuables de contester la détermination immédiatement s'il le désire. Mon ministère publiera des renseignements à l'intention des contribuables pour leur expliquer comment obtenir une détermination de la perte.

Je crois que c'est assez clair. La déclaration que vous venez de faire me semble assez différente. La lettre ne fait pas mention de l'incapacité du ministère à déterminer, pour une raison ou pour une autre, la perte. Si vous refusez de détermi-



[Text]

you do not determine the loss and do not have any application to do it, then we are back under the decided cases.

**Mr. Davidson:** Senator, in reply to that, I believe the answer is that the letter is very specific in saying that when we have done an audit, or taken action which has shown that we do not agree with the taxpayer's figure of his loss, then we would immediately go to the taxpayer and ask him, "Do you wish to fight this now, or would you prefer to wait to see if we are going to apply the loss and fight it then, or agree with us?" If he says, "I want to fight it now," I think the letter is perfectly clear, that an immediate determination of the loss would be made, which could then be taken to court by the taxpayer and decided by the courts.

**The Chairman:** Yes, I know that triggers any action in the department, a request from a taxpayer to have a loss determined.

**Mr. Davidson:** If we have determined that there is a difference.

**The Chairman:** After you have determined the loss.

**Mr. Davidson:** Yes, and that it is different.

**The Chairman:** Up until such time as you have independently determined the loss, there is no right of appeal.

**Mr. Davidson:** This is exactly the same, senator, as for someone who has a profit in the year. Again, until we have determined that there is a difference, there is no court case.

**The Chairman:** No. The basis upon which I am putting the question now is that we were told that this amendment was designed to negative the court decision saying that a nil assessment is not an assessment that is appealable. Now it would appear that you are offering something less than that.

**Mr. Davidson:** We are offering exactly the same as a taxpayer with income who therefore has tax to pay; it is exactly parallel.

**The Chairman:** You are satisfied with this wording that I just read?

**Hon. Miss Bégin:** It is my letter; you had better be satisfied with it, because you prepared it, Mr. Davidson. Yes, senator, the answer is yes.

**Mr. Davidson:** Not only that, but I am convinced that this is what the taxpayers have requested, and exactly what they want.

**The Chairman:** I am not saying that it is not what they want; if they want to carry a loss forward, or back and they do not agree with the assessment, they may confirm their loss as they reported it. They have revisions and may have decided that their loss is greater and want to carry it back, or carry it forward. Now, under this proposal they would have to request the department to determine their loss, is that correct?

**Mr. Davidson:** That is right, sir, yes.

**The Chairman:** That does not pose an administrative problem, does it?

[Traduction]

ner la perte en temps opportun, nous revenons alors aux cas décidés d'avance.

**M. Davidson:** La réponse à votre question sénateur est que la lettre précise que lorsque nous avons fait une vérification qui nous a permis d'établir une perte différente de celle déclarée par le contribuable, nous l'informerons immédiatement afin qu'il conteste cette décision s'il le désire. Il peut également attendre afin de voir si nous appliquerons la perte et contester la décision à ce moment ou approuver notre détermination. S'il dit «je veux contester dès maintenant,» je pense que la lettre est tout à fait claire, il faudrait déterminer immédiatement la perte et la question pourrait ensuite être amenée devant le tribunal par le contribuable et réglée par les tribunaux.

**Le président:** Oui, je sais que le Ministère prend des mesures si un contribuable demande à faire évaluer une perte.

**M. Davidson:** Si nous avons déterminé qu'il y a une différence.

**Le président:** Après que vous ayez évalué la perte.

**M. Davidson:** Oui, et s'il y a une différence.

**Le président:** Jusqu'au moment où vous avez de façon indépendante déterminé la perte, il n'y a pas de droit d'appel.

**M. Davidson:** C'est exactement la même chose, sénateur, que si une personne a réalisé un profit au cours de l'année. Là encore, tant que nous n'avons pas déterminé s'il y a une différence, il n'y a rien à porter devant le tribunal.

**Le président:** Non; la raison pour laquelle je vous pose maintenant cette question est qu'on nous a dit que cette modification visait à annuler la décision du tribunal établissant qu'on ne peut en appeler d'une cotisation nulle. Il semble maintenant que vous offrez encore moins.

**M. Davidson:** Nous offrons exactement la même chose qu'à un contribuable qui a un revenu et qui doit payer des impôts; c'est exactement la même chose.

**Le président:** Vous êtes d'accord avec la formulation que je viens de lire?

**L'hon. Mlle Bégin:** C'est ma lettre; il vaut mieux que vous soyez d'accord, car c'est vous qui l'avez écrite M. Davidson. Oui, sénateur, la réponse est oui.

**M. Davidson:** De plus, je suis persuadé que c'est ce que les contribuables ont demandé et que c'est exactement ce qu'ils veulent.

**Le président:** Je ne dis pas que ce n'est pas ce qu'ils veulent; s'ils veulent reporter leur perte sur l'année précédente ou suivante et s'ils n'acceptent pas l'évaluation, ils peuvent démontrer que le montant de leur perte est bien celui qu'il ont déclaré. Ils font des révisions et il est possible qu'ils aient décidé que leur perte étant plus considérable ils désirent la reporter soit aux années précédentes ou à venir. Dorénavant, aux termes de cette proposition, ils devront demander au Ministère de déterminer leur perte, est-ce exact?

**M. Davidson:** C'est exact, monsieur; oui.

**Le président:** Cela ne pose pas de difficultés administratives, n'est-ce pas?



[Text]

**Hon. Miss Bégin:** No, senator.

**Mr. Davidson:** No. If they come up with additional information that shows their loss to be greater than the original loss reported, National Revenue would check into this, and if they disagreed with these figures they would ask the taxpayer if he wanted a determination.

**The Chairman:** But the only words you have added here are "when the taxpayer requests it." Now, that seems reasonable and does not present any problem, does it?

**Mr. Davidson:** No; under the wording there, senator, I do not believe there is any problem at all.

**The Chairman:** Even if the present language of the bill were amended by adding the words to the sentence that the minister may determine the loss, that is the language you have in the bill?

**Mr. Davidson:** Yes, that is right, senator.

**The Chairman:** If you simply added to that language "when the taxpayer requests it," that would not pose a problem?

**Mr. Davidson:** No, senator; it is producing an entirely different effect, whereby a taxpayer with a loss may come into a district office and request an audit, which we would have to carry out without undue delay.

**The Chairman:** What additional words would you like after the taxpayer's request? Would you like some qualifying words controlling the time, or something of that nature?

**Mr. Davidson:** Yes, senator; any amendment would have to be a completely different subsection 1.1 and effect a change to subsection 1.2.

**The Chairman:** I am not discussing the amount of it; I am only discussing this language for purposes of administration. My next question is: Why can we not use this language in an amendment, for instance at the next session of Parliament?

**Mr. Davidson:** That is, I think, for the Minister of Finance to decide. However, in technical terms there is nothing to prevent the law being written as proposed in that letter.

**The Chairman:** No. Would you say it would prevent difficulty if it were so written?

**Mr. Davidson:** No, senator, from a practical point of view.

**The Chairman:** From the point of view of your department?

**Mr. Davidson:** From the point of view of the department, the amendment would have exactly the same effect as the letter proposes the law being administered.

**The Chairman:** We have no problem with that, do we?

**Hon. Miss Bégin:** Shall I ask that the interpretation be read again so that there is no misunderstanding?

**The Chairman:** This would be the undertaking to amend this particular clause in line with your interpretation.

[Traduction]

**L'hon. Mlle Bégin:** Non, sénateur.

**M. Davidson:** Non; s'ils présentent des renseignements supplémentaires pour démontrer que leur perte est plus importante que celle qu'ils ont d'abord déclarée, le ministère du Revenu national vérifie ces renseignements et s'il n'est pas d'accord avec les chiffres, il demande alors au contribuable s'il désire une détermination.

**Le président:** Mais les seuls mots que vous allez ajouter ici sont «quand le contribuable en fait la demande.» Cela semble raisonnable et ne pose aucune difficulté n'est-ce pas?

**M. Davidson:** Non; je pense qu'exprimé de cette façon il n'y a aucune difficulté.

**Le président:** Même si l'on amendait la formulation actuelle du bill en ajoutant ces mots à la phrase stipulant que le ministre peut déterminer la perte, c'est la formulation du bill?

**M. Davidson:** Oui, c'est exact, sénateur.

**Le président:** Si vous ajoutiez simplement à ce libellé «quand le contribuable en fait la demande,» cela n'entraînerait pas de difficultés?

**M. Davidson:** Non, sénateur; le sens serait tout à fait différent, et un contribuable qui a subi une perte pourrait se présenter à un bureau régional et demander une vérification, que nous devrions faire sans retard.

**Le président:** Quelle expression voudriez-vous ajouter après la demande du contribuable? Aimerez-vous préciser le délai ou quelque chose de ce genre?

**M. Davidson:** Oui, sénateur; tout amendement exigerait de modifier complètement le paragraphe 1.1, et entraînerait une modification du paragraphe 1.2.

**Le président:** Je ne parle pas d'un point de vue quantitatif, je me pose simplement cette question sur la plan administratif. Je vous demanderais maintenant pourquoi, lors de la prochaine session du Parlement par exemple, nous ne pourrions pas utiliser ces termes dans un amendement.

**M. Davidson:** Il me semble que c'est au ministre des Finances d'en décider; cependant, techniquement parlant, rien n'empêche de rédiger la loi ainsi que le propose cette lettre.

**Le président:** Non, il ne s'agit pas de cela; diriez-vous que nous aurions davantage de difficultés en adoptant un tel amendement?

**M. Davidson:** Non, sénateur, pas d'un point de vue pratique.

**Le président:** Et quel est le point de vue de votre ministère?

**M. Davidson:** Il estime que l'amendement aurait exactement le même effet que ce que propose cette lettre pour ce qui est de l'application de la loi.

**Le président:** Est-ce qu'il se pose des problèmes à ce sujet?

**L'honorable Mlle Bégin:** Puis-je demander de relire cette interprétation, afin qu'il n'y ait pas de malentendus?

**Le président:** Il s'agirait d'amender cette disposition conformément à votre interprétation.

[Text]

**Hon. Miss Begin:** Yes, Mr. Chairman. To my mind, the matter of qualifying a portion of the eventual amendment would require a sentence along the following lines: "He shall have the right, after a determination has been made—". We do not want an automatic mechanical right for an audit. Such an automatic right would result in our offices being flooded with requests for audits. We want the administrative time to carry out an audit, and once we have done so, we will, of course, inform the taxpayer.

**The Chairman:** I am merely trying to settle on the language which will provide the interpretation in line with what you have said in your letter and which may also be used as the language for an amendment to the present provision in the bill. It would appear to require the addition of the words, "when the taxpayer requests it—," so that it would then read:

The minister may determine the loss when the taxpayer requests it—

That would not necessarily mean that it would have to be carried out immediately after a request has been made.

**Hon. Miss Begin:** That is not the case, Mr. Chairman. If that were the proposed amendment, I would oppose it. We cannot provide such an automatic right of audit. If the amendment were so worded, the department would have to carry out an audit, and I simply do not have the manpower to comply with the number of requests that may come in. Anyone could then use that provision to request an audit. In addition, I do not think honourable senators would want to see budgets voted by Parliament on what would be a misuse of the administration of the Income Tax Act.

**The Chairman:** But you have a qualification in the interpretation now which would protect you in that respect?

**Hon. Miss Begin:** But that is not in the act.

**The Chairman:** If you read what you are proposing by way of interpretation, it states:

Where my department has determined the amount of a taxpayer's loss, and that amount differs from the loss reported by the taxpayer—

**Hon. Miss Begin:** The amendment would have to cover the "where" provision. How do you propose covering that?

**The Chairman:** It simply means that you make the determination when it happens. You say that the official determination of the loss will be issued when the taxpayer requests it. That means the official determination will be made after the department has determined the amount involved.

**Hon. Miss Begin:** Although I am not a specialist in the legal field, and subject to interpretation by my officials and, of course, by the opinion of my colleague, the Minister of Finance, I would respectfully submit that the proposed amendment does not cover the "where" provision, thereby leaving the door open to a much broader interpretation, which would result in an automatic right on the part of any taxpayer to request an audit, which is something I cannot provide.

[Traduction]

**L'honorable Mlle Bégin:** Oui, Monsieur le président. Pour que l'amendement puisse être utile, il faudrait ajouter une phrase de ce genre: «Il aura le droit, après qu'il a été déterminé...». Nous ne voulons pas de droit automatique à une vérification, car nos services seraient alors submergés de demandes. Nous voulons avoir le temps de mener à bien les vérifications, et une fois qu'elles sont terminées, nous en informerons les contribuables.

**Le président:** J'essaye simplement de trouver une formule qui donnera une interprétation conforme à celle que vous avez indiquée dans votre lettre, et qui puisse aussi être utilisée pour un amendement à la disposition actuelle du bill. Il faudrait me semble-t-il ajouter les termes «lorsque le contribuable en fait la demande...», ce qui donnerait donc:

Le ministre peut déterminer la perte lorsque le contribuable le demande...

Cela ne signifie pas nécessairement qu'il faudrait l'effectuer dès que la demande a été présentée.

**L'honorable Mlle Bégin:** Ce n'est pas ce que je veux dire, Monsieur le Président. Je m'opposerais à cet amendement s'il était proposé; nous ne pouvons prévoir un droit automatique de vérification. Avec un tel libellé, le ministère devra faire des vérifications et je ne dispose pas du personnel nécessaire pour satisfaire les demandes qui pourraient nous parvenir. Tout le monde pourrait se prévaloir de cette disposition pour exiger une vérification. De plus, je ne pense pas que les honorables sénateurs tiendraient à ce que le Parlement vote des crédits en se fondant sur une mauvaise application de la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le président:** Mais il existe présentement des restrictions à l'interprétation de la loi qui vous protégeraient le cas échéant, n'est-ce pas?

**L'honorable Mlle Bégin:** Ce n'est pas inscrit dans la loi.

**Le président:** Votre interprétation semble proposer ceci:

Lorsque mon ministère a fixé le montant des pertes pour le contribuable et que ce montant est différent de celui qu'il a déclaré...

**L'honorable Mlle Bégin:** La modification devrait tenir compte de ce cas. De quelle façon pouvons-nous le faire autrement?

**Le président:** Cela signifie simplement que vous prenez la décision, le cas échéant. Vous dites que c'est à la demande du contribuable qu'on déterminera officiellement la perte. Cela signifie qu'officiellement, la décision sera prise après que le ministère aura déterminé le montant en cause.

**L'honorable Mlle Bégin:** Bien que je ne sois pas une spécialiste des affaires juridiques et sous réserve de l'interprétation donné par les hauts fonctionnaires de mon ministère et, bien entendu de l'avis du ministre des Finances, je propose, avec tout le respect que je vous dois, que la modification en cause n'inclut pas cette possibilité, ce qui laisse place à une beaucoup plus large interprétation d'où il résulterait que tout contribua-



[Text]

**The Chairman:** "Where" is not my word; it is your word.

**Hon. Miss Begin:** Yes, it is in my letter to you.

**Senator Flynn:** If I might try to clarify the problem, when there is a nil assessment there is no appeal. If I claim a loss and the department concurs and issues a nil assessment, does that then mean that I am in the position of having the department agree with my claim of a loss?

**The Chairman:** The difficulty is that the court of last resort in Canada has ruled that a nil assessment is not an appealable assessment.

**Senator Flynn:** But instead of issuing a nil assessment where I claim a loss, should the assessment mention that the loss is acceptable—

**The Chairman:** If the department did that, it would be an appealable assessment.

**Senator Flynn:** Yes, but there would be a determination. If at the time I filed my return I claimed a loss and the department agreed with my return, what kind of assessment would it make?

**Mr. Hodgson:** We would simply make a nil assessment showing that no tax is payable, which cannot be appealed to the court.

**Senator Flynn:** But what happens if you agree with the figures in my return?

**Mr. Hodgson:** There would still be nothing appealable.

**Senator Flynn:** But in the event that the department agreed with my return, I would at least know that my loss was accepted. I would then know my position for the following taxation year.

**Mr. Hodgson:** That is quite true. What happens in practice is that, unless we advise the taxpayer that we disagree, he can take for granted that his claim has been accepted—at least, until we have reason to determine otherwise.

**Senator Flynn:** This is at the root of the problem, not only when the department disagrees but also when it is in agreement with the return.

**The Chairman:** The difference between issuing a nil assessment and issuing an assessment is that if the department agrees with the loss which the taxpayer is claiming and then issues an assessment, that would then be a loss; that would be an official assessment. On the other hand, a nil assessment, according to the court, is not a loss.

**Senator Flynn:** A nil assessment simply means that no tax is payable.

[Traduction]

ble aurait automatiquement le droit d'exiger une vérification, ce qui est impossible.

**Le président:** Ce n'est pas moi qui ai avancé ce cas hypothétique, c'est vous.

**L'honorable Mlle Bégin:** En effet, j'en parle dans la lettre que je vous ai envoyée.

**Le sénateur Flynn:** Si je peux me permettre d'essayer de clarifier la situation, l'orsque l'imposition est nulle, il n'y a pas de possibilité d'appel. Si je déclare une perte et que le ministère est d'accord et reconnaît que l'imposition est nulle, cela signifie-t-il que le ministère est d'accord sur le montant de la perte que je déclare?

**Le président:** La difficulté vient de ce que le tribunal canadien de dernière instance a décrété qu'une imposition nulle ne peut pas faire l'objet d'un appel.

**Le sénateur Flynn:** Mais plutôt que de déduire une déclaration d'imposition nulle lorsque je déclare une perte, la déclaration ne devrait-elle pas corroborer cette perte . . .

**Le président:** Dans ce cas, vous pourriez porter votre cause en appel.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais il y aurait une décision à prendre. Si à l'époque où j'ai rempli ma formule de déclaration d'impôt je déclare une perte et que le ministère accepte ma déclaration, quelle sorte d'évaluation peut-il faire?

**M. Hodgson:** Nous allons simplement vous envoyer un relevé d'imposition nulle en précisant que vous n'avez pas à payer d'impôts; ce qui ne peut pas faire l'objet d'un appel devant un tribunal.

**Le sénateur Flynn:** Mais qu'arrive-t-il si vous reconnaissez l'exactitude des chiffres de ma déclaration?

**M. Hodgson:** Il serait tout de même impossible d'en appeler.

**Le sénateur Flynn:** Mais si le ministère est d'accord avec ma déclaration, je saurai au moins que le montant de ma perte est accepté. Je saurais alors à quoi m'en tenir pour l'année d'imposition suivante.

**M. Hodgson:** Ce que vous dites est tout à fait vrai. En pratique, à moins que nous avertissions le contribuable de notre désaccord, il peut en déduire que le montant réclamé a été trouvé exact du moins jusqu'à ce que nous puissions établir le contraire.

**Le sénateur Flynn:** Voilà ce qui constitue le fond du problème, non seulement lorsque le ministère n'est pas d'accord avec le montant de la déclaration, mais aussi dans le cas contraire.

**Le président:** Si le ministère reconnaît l'exactitude du montant de perte réclamé par le contribuable, et qu'il envoie un avis de cotisation, l'avis est officiel et confirme la perte. Par contre, s'il envoie un avis de non-imposition, les tribunaux déclarent qu'il n'y a pas perte.

**Le sénateur Flynn:** Un avis de non-imposition indique tout simplement qu'aucun impôt n'est exigible.



[Text]

**The Chairman:** The point is that the taxpayer may want to carry that loss back or forward, and it has to be established.

**Senator Flynn:** In the event that I claim a loss, the department determines that there is no tax payable.

**The Chairman:** But that is not final—not when they call it a nil assessment and say there is no tax payable.

**Senator Flynn:** The minister's fear, I believe, is that, whether the department agrees or disagrees with my return, I may ask immediately for a final determination.

**The Chairman:** The language of the bill is "an official determination."

**Senator Flynn:** Yes.

**The Chairman:** It is not a final determination. We are dealing with the minister's language in her letter. We are trying to reach common ground on it.

**Senator Flynn:** If I may go on, Mr. Chairman, if I claim a loss and the department issues a nil assessment, I can then apply, if the suggestion contained in the minister's letter is adopted, to the department for an official determination of my loss.

**Mr. Hodgson:** Yes, that is right, and I think that is the problem.

**Senator Flynn:** Whether you agree or disagree, I would be in a position to ask for an official determination?

**Mr. Hodgson:** Under the proposal, yes, that is right.

**Senator Flynn:** That is the main point that we have to cover.

**The Chairman:** Are we back to an agreement on the language?

**Senator Flynn:** Perhaps we can give the officials time to determine an amendment. But if it is what they are going to do, I can hardly complain.

**The Chairman:** But the letter is an interpretation which will be applied under the language presently in the bill. At some stage the interpretation has to be put into the statute, and there has to be a provision in the statute. So the question is, do we just transfer the language of the interpretation and put it into the statute, or are we going to have another debate on what the language should be in the statute? I was proposing that we simply incorporate the interpretation, or the necessary parts of it, in the statute.

**Senator Flynn:** Right away?

**The Chairman:** No, at the next session.

**Senator Flynn:** Then that is something else.

**The Chairman:** We would not do it now because this proposal is an attempt to make it possible that there may be approval by the Senate without the need for an amendment, because there are some problems there.

[Traduction]

**Le président:** L'aspect essentiel c'est que le contribuable peut vouloir déclarer le montant de cette perte pour une année précédente ou à venir, et le montant doit être déterminé.

**Le sénateur Flynn:** Si je déclare une perte, le ministère détermine qu'aucun impôt n'est exigible.

**Le président:** Mais ce n'est pas final—pas lorsqu'il s'agit d'un avis de non-imposition et qu'aucun impôt n'est percevable.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que le ministre craint que je puisse réclamer une décision finale immédiatement, que le ministère accepte ou non l'exactitude de ma déclaration.

**Le président:** Le bill parle d'une «détermination officielle».

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le président:** Il ne s'agit pas d'une détermination finale. Nous parlons du libellé de la lettre du ministre. Nous tentons de nous entendre sur ce sujet.

**Le sénateur Flynn:** Si vous me permettez de poursuivre, Monsieur le président, si je déclare une perte et que le ministère envoie un avis de non-imposition, je peux alors en appeler, si la proposition contenue dans la lettre du ministre est adoptée, au ministère pour obtenir une détermination officielle du montant de ma perte.

**M. Hodgson:** Oui, cela est juste et je crois que c'est là le problème.

**Le sénateur Flynn:** Que vous soyez d'accord ou non, je serais en position de demander une détermination officielle, n'est-ce pas?

**M. Hodgson:** En vertu de la proposition, oui.

**Le sénateur Flynn:** C'est cette question-là que nous devons éclaircir.

**Le président:** Est-ce que nous allons tenter de nous entendre sur le libellé?

**Le sénateur Flynn:** Nous pourrions peut-être donner aux hauts fonctionnaires le temps de rédiger une modification. S'ils décident de le faire, je puis difficilement me plaindre.

**Le président:** Cependant, la lettre constitue une interprétation qui sera retenue, si l'on se fie au texte actuel du projet de loi. L'interprétation doit être incorporée à la loi à un certain stade et la loi doit comporter des dispositions en ce sens. La question est donc de déterminer si nous devons simplement incorporer cette interprétation à la loi ou tenir un autre débat pour décider du texte de la loi. J'ai proposé d'incorporer simplement à la loi cette interprétation ou ses points essentiels.

**Le sénateur Flynn:** Dès maintenant?

**Le président:** Non, à la prochaine session.

**Le sénateur Flynn:** Alors, c'est une toute autre histoire.

**Le président:** Nous ne pouvons le faire maintenant puisque cette proposition vise à permettre d'obtenir l'approbation du sénat sans qu'une modification ne soit nécessaire, et cela cause certains problèmes.

[Text]

**Senator Flynn:** All right, but then the undertaking should be that when we have the next bill they will bring in an amendment which will not necessarily determine the words right now, but which would give effect to the interpretation in the letter.

**Hon. Mr. Macdonald:** I am quite prepared to undertake to make an amendment satisfactory to my colleague.

**Hon. Miss Bégin:** Then I am sure we will reach an agreement, senator.

**The Chairman:** We have dealt with the nil assessment, which was one of the points raised in our report and which was not dealt with in the amending bill. I can tell you that there are several other provisions that we dealt with in our report and which have not been reflected in the bill. There is one which we thought was quite important and which was one of the amendments put in on third reading. That was in connection with subparagraph 212(14)(c), and that is in connection with charities.

When Dr. Cohen appeared before us, and then subsequently, he said that the amendment on third reading did correct or make absolutely clear that the tax exemption would continue to be enjoyed by charities in these circumstances. So I have to point out that at least the amending bill did accept this recommendation of our report.

**Senator Flynn:** On this point, Mr. Chairman, you just mentioned previously that the other amendment could not be made because the bill was at third reading stage, and now you have just said that they made an amendment at the third reading stage. Why did they not make an amendment for the other one?

**The Chairman:** I don't know; maybe we will find out. But I am pointing out that there was one amendment that we suggested, and that was in connection with the retroactive feature, because we are inherently opposed to retroactivity that penalizes. If it is beneficial, then we are in favour of it. In this one, you have not accepted our recommendation and you have put the retroactivity back to include 1975, and that is the retroactive feature which we thought should be removed.

Mr. Gillespie, would you state very briefly what is the provision which is made retroactive?

**Mr. Thomas G. Gillespie, Adviser to the Committee:** Under the act as it is in effect now, married taxpayers who are not able to claim their wives get a reduction for their wives for reasons such as if their wives have independent income.

**Senator Walker:** Could you give us the reference?

**The Chairman:** In our report, it is contained in the appendix to the *Debates of the Senate* and it is at page 215. In the report itself, as it goes page by page, it is the second-last page of the report and it starts under the heading, "Other Amendments", and then we are talking about subparagraph (2).

**Mr. Gillespie:** In clause 42(1) of the bill on page 45. This proposes an amendment under paragraph 109(1)(b) of the act. Heretofore taxpayers who were married, but were not able to

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** C'est très bien, mais alors il faudrait faire en sorte que lorsque nous étudierons le prochain projet de loi, on y apportera une modification qui n'imposera pas forcément un texte précis mais qui donnera force de loi à l'interprétation contenue dans la lettre.

**L'honorable Macdonald:** Je suis tout à fait disposé à soumettre une modification qui satisfera mon collègue.

**L'honorable Bégin:** Je suis sûr que nous nous mettrons d'accord, sénateur.

**Le président:** Nous avons ensuite parlé de l'absence de cotisation qui constituait l'un des points de notre rapport mais dont le projet de loi ne traite pas. Je puis vous dire que nous avons traité dans notre rapport de plusieurs autres dispositions qui ne figurent pas dans le projet de loi. Nous considérons que l'une d'entre elles était très importante et elle a fait l'objet d'un amendement du projet de loi à l'étape de la troisième lecture. Cette modification concernait l'alinéa 212(14)c) et traitait des organismes de charité.

Lorsque M. Cohen a comparu devant le comité et par la suite, il a déclaré que l'amendement en troisième lecture établissait clairement que les organismes de charité pourraient continuer de bénéficier d'exemptions fiscales dans ces circonstances. Ainsi, je dois souligner que les auteurs du projet de loi ont au moins tenu compte de cette recommandation contenue dans notre rapport.

**Le sénateur Flynn:** A ce propos, monsieur le président, vous avez déclaré que l'autre amendement n'a pu être adopté parce que le projet de loi était à l'étape de la troisième lecture; or, vous venez de dire qu'un amendement a été adopté en troisième lecture. Pourquoi n'a-t-on pas procédé de la même façon dans le premier cas?

**Le président:** Je l'ignore, mais nous en connaissons peut-être la raison. Je veux mentionner que nous avons proposé un amendement portant sur l'effet rétroactif et j'aimerais rappeler que nous nous opposons énergiquement à ce qu'un effet rétroactif se traduise par des pénalités pour le contribuable. Nous l'acceptons s'il peut en tirer certains avantages. Dans ce cas-ci, vous avez rejeté notre recommandation et la rétroactivité porte sur l'année 1975; c'est justement ce que nous voulions supprimer.

Monsieur Gillespie, voulez-vous nous dire très brièvement quelle disposition a ainsi un effet rétroactif?

**M. Thomas G. Gillespie, conseiller auprès du Comité:** En vertu de la loi actuelle, les contribuables mariés qui ne peuvent inscrire leur épouse comme personne à charge ont droit à une réduction comme si leur épouse gagnait un revenu autonome.

**Le sénateur Walker:** Quelle est la référence?

**Le président:** Il figure dans notre rapport, à l'appendice, page 215 des débats du Sénat. Il s'agit de l'avant-dernière page, sous le titre «Autres modifications», nous parlons du paragraphe (2).

**M. Gillespie:** Du paragraphe 42(1) du projet de loi, page 45. Ce paragraphe propose de modifier l'alinéa 109(1)b) de la Loi. Jusqu'à présent, les contribuables mariés qui ne pouvaient



## [Text]

claim a deduction for their wives, could claim the equivalent deduction if they met certain conditions, including either if they did not support or they lived with their spouses. This meant that taxpayers who were not able to claim the deduction for their wives, but who lived with their spouses, under certain circumstances were able to claim or get a much larger deduction equivalent to the married deduction by claiming other dependants.

The bill proposes to make an amendment whereby such a married person would only be able to claim the marriage deduction if he met two conditions, namely, that he did not support his spouse nor did he live with his spouse, which would effectively mean that the taxpayers not living with their spouses would not be able to claim these other dependants and obtain a higher deduction than that which was intended. The provision in the bill provided that this was retroactive to 1975 because certain abuses had arisen.

**Senator Flynn:** But what we are objecting to is paragraph (3) of 42.

**Hon. Mr. Macdonald:** That is correct. Subclause 42(3)—if I could just explain that. Several determinations by the Tax Review Board of the law as it stands—a really grammatical interpretation of the provision—would have given to taxpayers in that particular situation the opportunity of claiming a marital equivalent exemption in respect of a child under circumstances which were obviously never in contemplation. If you like, it was a drafting error which has left that room open in the act, and we felt that since it was so clearly not the intention of the law to do that, and because at the time the measure was introduced in 1976 there could still be some taxpayers who, seeing this change, could then move in and change their filing for 1975 and claim the benefit, rather than opening up a whole series of unjustified claims, we felt it was reasonable to move it back to apply to the 1975 year. While it is true that the filing time had passed in relation to the 1975 year, it still would have been possible by, for example, issuing a notice of appeal of the assessment to re-file. In that case, people would have been put on notice that there was this grammatical defect in the act and there could have been a fairly widespread practice of people claiming an exemption that Parliament really had no intention of giving in the first place.

**The Chairman:** When Dr. Cohen was before us he gave the explanation you have given now, although he did say that few people had taken advantage of this deficiency in the law, but they were within such time limit that they could still do it if they learned about it. The answer to why they have not taken advantage of it in that period may well be because they were not aware of it. That is why they took the proposed amendment back to 1975. The question is: how do we approach it and justify the retroactivity? This committee has been, I was going to say adamant, but maybe that is too strong a word, but it has had very strong views on any adverse retroactivity, and that is really what lay behind this. There was no particular evidence that we heard; it was just the reaction of the committee to adverse retroactivity. I have gathered—maybe the Minister of

## [Traduction]

réclamer une déduction pour leur conjoint pouvaient réclamer une déduction équivalente s'ils remplissaient certaines conditions, à savoir s'ils ne subvenaient pas aux besoins de leur conjoint ou s'ils ne cohabitaient pas avec lui. Ainsi, les contribuables qui ne pouvaient réclamer une déduction pour leur conjoint mais qui cohabitaient avec lui dans certaines circonstances pouvaient réclamer ou obtenir une déduction plus importante en déclarant d'autres personnes à charge.

Le projet de loi propose de modifier ce paragraphe de façon qu'une personne mariée ne pourra réclamer la déduction accordée, aux personnes mariées que si elle remplit deux conditions, à savoir qu'elle ne subvient pas aux besoins de son conjoint et qu'elle ne cohabite pas avec lui, ce qui reviendrait à dire que le contribuable ne vivant pas avec son conjoint ne pourrait pas déclarer de personnes à charge et obtenir une déduction plus élevée que prévue. Cette disposition, aura en outre un effet rétroactif pour l'année 1975 car il y a eu certains abus.

**Le sénateur Flynn:** Mais nous nous opposons au paragraphe (3) de l'article 42.

**L'honorable M. Macdonald:** C'est exact. Le paragraphe 42(3). Certaines décisions rendues par la Commission de révision de l'impôt—c'est une interprétation vraiment grammaticale de la disposition—auraient donné aux contribuables qui se trouvaient dans cette situation la possibilité de réclamer la déduction d'équivalent de marié pour un enfant dans des circonstances qui n'ont jamais été envisagées. Si vous voulez, il s'agissait d'une erreur de rédaction qui a laissé passer cet échappatoire dans la loi et nous avons pensé, Puisqu'il n'était pas dans l'intention du législateur de la faire et parce qu'à l'époque où la mesure a été introduite, certains contribuables, constatant cette modification, auraient modifié leur déclaration d'impôt pour l'année 1975 et réclamé la déduction plutôt que de réclamer toute une série de déductions injustifiées, nous avons pensé qu'il était raisonnable que ces dispositions aient un effet rétroactif pour l'année 1975. Bien que le délai d'envoi de la déclaration d'impôt pour l'année 1975 se soit écoulé, le faire aurait toujours été possible en voyant, par exemple, un avis d'appel de l'évaluation. Dans ce cas les contribuables auraient été avisés de cette erreur grammaticale que contenait la loi et beaucoup auraient réclamé une exemption que le Parlement n'avait aucune intention d'accorder.

**Le président:** Lorsque M. Cohen a témoigné, il a donné l'explication que vous venez de donner, bien qu'il ait déclaré que peu de contribuables en avaient profité mais que d'autres pourraient encore le faire s'ils l'apprenaient. Ils n'en ont probablement pas profité car ils n'en avaient pas eu connaissance. C'est pourquoi la modification a eu un effet rétroactif pour l'année 1975. Il faut maintenant se demander comment nous allons justifier l'effet rétroactif. Ce Comité s'est montré inflexible, le terme est peut-être trop fort, mais il craint que cette rétroactivité n'ait un effet contraire. Nous n'avons entendu aucun témoignage à ce sujet si ce n'est l'opposition du Comité aux mesures de rétroactivité défavorables. Il me semble avoir compris—le ministre du Revenu national pourra



[Text]

National Revenue can tell me—that 1975 returns should certainly have been filed by this time.

**Hon. Miss Bégin:** Technically, yes.

**The Chairman:** I was also told that it did not appear there was any particular effort being made to take advantage of the 1975 position, and therefore what you were anticipating did not happen; that is, you thought there would be a rush but the rush has not shown up so far. Is it still practicable that the rush could occur.

**Mr. Davidson:** No, Mr. Chairman, it is too late now. Only those who were taking advantage of the Income Tax Act and not filing on time would have gotten the advantage, because the others would not have known about the court case, which is still I believe unsettled. It may still turn out that really this has made no change in the law at all.

**Senator Flynn:** You have appealed?

**Mr. Davidson:** Yes, I believe we have, and I do not think the final determination has been made.

**Senator Flynn:** So you may not need this retroactive feature.

**The Chairman:** You feel that this section and the retroactive feature is necessary in order to shut out any claims for 1975?

**Mr. Davidson:** Yes, I sincerely believe it is necessary.

**Senator Flynn:** If you lose.

**Mr. Davidson:** If we lose.

**Senator Flynn:** You are a pessimist.

**The Chairman:** It would adversely affect the revenues, and therefore the Minister of Finance is concerned about it.

**Hon. Mr. Macdonald:** Yes. That is why we put the proposal in the bill.

**The Chairman:** Is that still your view?

**Hon. Mr. Macdonald:** Yes. I can understand the committee's general concern about retroactivity. There has been no positive obligation of fundamental law to prevent the government from doing that, but generally speaking we have not sought to turn the clock back when it has been adverse to the taxpayer. There are a number of situations where it seems that if there is a clear anomaly, obviously unintended by the legislators when they first put it through, it would be reasonable to correct that, and we think this is one of those situations. Very clearly there are a number of alert taxpayers or their counsel who have discovered this anomaly in the law and taken advantage of it, but in the pattern of income tax administration there is clearly no intention to give this.

**The Chairman:** It certainly seems disturbing that there are circumstances in our tax law when you can equate the deduction of some dollar value for a dependant to the allowance that the husband could have got for his wife if he were not debarred from making that claim for some reasons or other; yet standing alone the dependent's allowance would not be equated in

[Traduction]

peut-être me répondre à ce sujet—que les déclarations d'impôt de 1975 auraient certainement dû être envoyées.

**L'honorable Mlle Bégin:** En théorie, oui.

**Le président:** On m'a aussi dit qu'on ne semblait pas avoir tenté de profiter de la situation de 1975, et que, par conséquent, ce que vous prévoyiez ne s'est pas produit; c'est-à-dire que vous croyiez qu'il y aurait une ruée, mais cela n'est pas encore arrivé. Est-il encore possible que cela se produise?

**M. Davidson:** Non, Monsieur le président, il est trop tard maintenant. Seuls ceux qui outrepassaient la Loi de l'impôt sur le revenu, et n'envoyaient pas leurs déclarations à temps, auraient pu en profiter; les autres n'auraient pas été au courant de l'affaire devant le tribunal qui je crois, n'est pas encore réglée. Il ressentira peut-être que cela n'a vraiment rien changé à la loi.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous interjeté appel?

**M. Davidson:** Oui, je crois que oui, mais je ne pense pas qu'un jugement définitif ait été rendu.

**Le sénateur Flynn:** Vous n'avez donc peut-être pas besoin de cet élément de rétroactivité.

**Le président:** Vous estimez que cet article, et cet élément de rétroactivité sont nécessaires pour rejeter toutes les réclamations pour 1975, n'est-ce pas?

**M. Davidson:** Oui, je crois sincèrement que c'est nécessaire.

**Le sénateur Flynn:** Si vous perdez.

**M. Davidson:** Si nous perdons.

**Le sénateur Flynn:** Vous êtes pessimiste.

**Le président:** Cela aurait des conséquences néfastes sur les revenus et, par conséquent, c'est une question qui préoccupe le ministre des Finances.

**L'honorable M. Macdonald:** Oui. Voilà pourquoi nous avons inclu cette proposition dans le bill.

**Le président:** Croyez-vous encore cela?

**L'honorable M. Macdonald:** Oui. Je puis comprendre l'inquiétude générale du Comité quant à la rétroactivité. Aucune loi n'empêchait le gouvernement d'agir ainsi, mais de façon générale, nous n'avons pas tenté de revenir en arrière, lorsque la situation n'avait pas favorisé le contribuable. Dans certaines situations, où il y a visiblement une irrégularité de toute évidence commise involontairement par le législateur, au moment de la rédaction, il serait raisonnable de la corriger, et nous croyons qu'il s'agit ici d'une de ces situations. Manifestement, il y a un certain nombre de contribuables avisés ou leur avocat-conseil qui ont découvert cette anomalie dans la loi et en ont profité, mais dans le cadre de l'administration de l'impôt sur le revenu cela n'est absolument pas prévu.

**Le président:** Il est certes troublant que dans certaines circonstances, en vertu de notre droit fiscal, la déduction de quelque dollars pour une personne à charge corresponde au dégrèvement dont font bénéficier le mari pour son épouse, s'il ne lui est pas interdit d'en faire la demande pour quelque raison mais que, considérée séparément, l'allocation pour

[Text]

our tax law to the allowance for the wife that the husband might take.

**Senator Cook:** What are we talking about in practical terms of an ordinary taxpayer? Are we talking about \$400 or \$500?

**The Chairman:** No. The wife's portion and the husband's allowance is \$1,400.

**Mr. Gillespie:** The difference could be as much as \$1,300 I believe.

**Senator Cook:** That is the difference, but the tax on that would be about 50 per cent.

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Senator Cook:** I know it could be higher. I am talking about the average; \$600 or \$700.

**Senator Flynn:** What is going to happen to the cases before the courts with the approval of this amendment? The courts would be told that Parliament has decided for them.

**Hon. Mr. Macdonald:** They would be in relation to years prior to 1975. With regard to the cases before the court, if the taxpayer is successful he will be undisturbed by subsection (3).

**Senator Flynn:** Except for 1975.

**Hon. Mr. Macdonald:** The cases before the courts now are in relation to years prior to 1975.

**Senator Flynn:** I know, but there could be a case for 1975. There is not?

**Mr. Davidson:** It is too premature.

**Hon. Mr. Macdonald:** I suspect we may have skated them off.

**Senator Lang:** I think it has served its purpose all right.

**Hon. Mr. Macdonald:** In relation to 1975 you mean.

**Senator Lang:** Yes.

**Senator Flynn:** Maybe we don't need it any more.

**Senator Smith (Colchester):** Am I correct in believing that there are two types of cases that would be affected by the retroactive provision, namely those taxpayers who utilize the gap, or whatever you want to call it, and have made their returns and those it is feared have not yet made their returns or are in a position to alter them?

**The Chairman:** And may find a windfall.

**Senator Smith (Colchester):** Yes. It seems to me that there is a very substantial difference between the way one should approach the case of where a taxpayer has made his return, has obeyed the law and done precisely what the courts say the law intended on the one hand, and the case of the other fellow who now, knowing that this is a gap in the law which was not intended, tries to take advantage of it by doing something long after he should have filed his return anyway. If I am right and there are those two types of cases, is it not possible to deal with

[Traduction]

personne à charge ne correspond pas, toujours en vertu de notre droit fiscal au dégrèvement dont fait bénéficier le mari pour son épouse.

**Le sénateur Cook:** Qu'est-ce que cela représente pratiquement pour le contribuable moyen? \$400 ou \$500?

**Le président:** Non. La fraction pour la femme, et l'allocation pour personne à charge est de \$1,400.

**M. Gillespie:** Je crois que la différence pourrait même s'élever à \$1,300.

**Le sénateur Cook:** C'est là la différence, mais l'impôt serait d'environ 50 p. 100.

**M. Gillespie:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Je sais que cela pourrait être plus élevé. Je parle de la moyenne; \$600 ou \$700.

**Le sénateur Flynn:** Qu'advient-il des causes soumises aux tribunaux avec l'adoption de cette modification? On avisera les tribunaux que le Parlement a décidé pour eux.

**L'honorable M. Macdonald:** De toute façon, elles se rapporteraient à la période antérieure à 1975. De plus, si le contribuable gagne, il ne sera pas visé par le paragraphe (3).

**Le sénateur Flynn:** Sauf pour 1975.

**L'honorable M. Macdonald:** Les affaires maintenant devant les tribunaux se rapporte à des périodes antérieures à 1975.

**Le sénateur Flynn:** Je sais, mais on pourrait peut-être faire une réclamation pour 1975. N'est-ce pas?

**M. Davidson:** C'est trop prématuré.

**L'honorable M. Macdonald:** Je soupçonne que nous les avons évincés.

**Le sénateur Lang:** Je pense que cela s'est bien avéré utile.

**L'honorable M. Macdonald:** Vous voulez dire en ce qui concerne 1975.

**Le sénateur Lang:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Peut-être que nous n'en avons plus besoin.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Ai-je raison de penser qu'il y a deux genres de cas qui seraient touchés par la disposition rétroactive, à savoir, les contribuables qui utilisent la lacune, ou quel que soit le terme que vous voulez employer, et qui ont rempli leurs déclarations d'impôt, et ceux qui n'ont pas encore rempli les leurs ou qui peuvent les modifier?

**Le président:** Et qui peuvent y trouver un avantage inattendu.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Oui. Il me semble qu'il y a une différence considérable dans la façon qu'on devrait traiter le cas du contribuable qui a rempli sa déclaration d'impôts, s'est conformé à la loi et a fait précisément ce que la loi prescrivait selon les tribunaux, et le cas de l'autre contribuable, qui sachant qu'il y a une lacune dans la loi qui est accidentelle, essaie d'en profiter en agissant longtemps après la date à laquelle il était censé envoyer sa déclaration d'impôts. Si je ne me trompe pas, et si ces deux genres de cas se



[Text]

this provision so that the person who has made his return in good time and followed the law as it is in not affected?

**The Chairman:** The law as he thought it was.

**Senator Smith (Colchester):** As he thought it was; he did it in good faith.

**Senator Flynn:** You could have a remission.

**Senator Smith (Colchester):** On the other hand, we could prevent the alteration of returns after this date, or after some other date.

**Senator Cook:** I think Senator Smith puts it correctly. I do not think the committee is worried about these taxpayers. What we are worried about is the retroactive provision as a principle.

**The Chairman:** My understanding at the time the committee approved of this report was that the retroactive feature was the thing that triggered the recommendation, not any consideration of the merits. Consideration of the merits may be debatable on both sides. Are we going to adjust our eyesight a little further and sort of overlook the recommendation we made?

**Senator Lang:** Perhaps we can rationalize it away by saying it is a retroactive removal of an exemption, not the retroactive imposition of a tax.

**Senator Flynn:** Let us say that we reluctantly close our eyes.

**The Chairman:** I will accept that explanation from Senator Lang, that we rationalize it on the basis that all we are doing is clarifying the field of exemption.

**Senator Cook:** On top of that we know both the ministers are greatly impressed with the views of the committee too.

**Hon. Mr. Macdonald:** We are thoroughly chastened, senator.

**The Chairman:** If the minister has any other ideas on retroactivity he is being prepared in advance as to what he might expect.

**Senator Flynn:** Anyway, it will be a warning for the next time.

**Senator Smith (Colchester):** Mr. Chairman, are we not leaving the situation so that those people who made their returns in good faith will be subjected to a retroactive demand for more money?

**The Chairman:** No, that is not the way it works. I thought when you spoke of those who made their returns under the law you were referring to those who were not aware of this deficiency in the law and who had filed accordingly, without taking advantage of this deficiency.

**Senator Smith (Colchester):** No, I was not; I was speaking of the person who noticed the deficiency, or the gap. He

[Traduction]

présentent, n'est-il pas possible de modifier la présente disposition afin que le contribuable qui a rempli sa déclaration d'impôts en temps voulu et, qui s'est conformé à la loi sous sa forme actuelle, ne soit pas touché?

**Le président:** La loi telle qu'il pensait qu'elle était.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Comme il pensait qu'elle était; il a agi de bonne foi.

**Le sénateur Flynn:** On pourrait prévoir une remise de pénalité.

**Le sénateur Smith (Colchester):** D'autre part, nous pourrions empêcher qu'on modifie les déclarations d'impôts après cette date, ou après une certaine autre date.

**Le sénateur Cook:** Les suggestions du sénateur Smith sont pertinentes. Je ne pense pas que le Comité se préoccupe de ces contribuables. Nous nous préoccupons de la disposition rétroactive, comme principe.

**Le président:** Mes déductions au moment où le Comité a approuvé ce rapport, étaient que la disposition rétroactive est à l'origine de la recommandation; on n'a pas considéré le fond de la question qui est peut-être discutable des deux côtés. Allons-nous considérer un autre point et ignorer la recommandation que nous avons faites?

**Le sénateur Lang:** Nous pouvons peut-être en faire disparaître les aspects irrationnels en déclarant qu'il s'agit de la suppression rétroactive d'une exemption, non de l'imposition rétroactive d'un impôt.

**Le sénateur Flynn:** Disons qu'à contrecœur nous l'ignorons.

**Le président:** J'accepterais la suggestion du sénateur Lang, c'est-à-dire qu'il s'agit de nationaliser la question parce que nous ne faisons qu'apporter des éclaircissements en matière d'exemption.

**Le sénateur Cook:** En plus de cela, nous savons que les opinions du Comité impressionnent fortement les deux ministres.

**L'hon. M. Macdonald:** Nous sommes très contrits, sénateur.

**Le président:** Si le ministre a d'autres idées sur la rétroactivité, il saura à quoi s'en tenir.

**Le sénateur Flynn:** Toutefois, ce sera un avertissement pour la prochaine fois.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Monsieur le président, en fait n'agissons-nous pas de sorte que les contribuables qui ont rempli leur déclaration de bonne foi, seront tenus rétroactivement de verser un supplément?

**Le président:** Non, il n'en va pas ainsi. Je pensais, lorsque vous avez parlé de ceux qui avaient fait leur déclaration en vertu de la loi, que vous faisiez allusion à ceux qui n'étaient pas au courant de cette lacune et qui avaient rempli leur déclaration sans en tirer profit.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Non, je parlais de celui qui a noté cette lacune, ou cet écart. Il a considéré que c'était la loi



[Text]

considered that to be the law and made his return accordingly. He did so in perfectly good faith, being entitled to know that Parliament means what it says. Sometimes some of us are in doubt.

**The Chairman:** Sometimes there are different viewpoints.

**Senator Smith (Colchester):** But he is entitled to believe that. Now we are making it possible, as I understand the discussion this morning, to go back to that person who filed his return in good faith and inform him that Parliament has changed its mind, so more money is required. Is that the effect of this amendment?

**The Chairman:** The minister has not said exactly that, but I think that is what he means.

**Hon. Mr. Macdonald:** That is what I mean.

**The Chairman:** However, against that, Senator Smith, we are told that there are very few cases in which for the year 1975 there has been any claim for this extra deduction.

**Senator Smith (Colchester):** Yes, I understand that. However, since it is a matter of principle, with all respect, it would not seem to me that the number involved would affect the principle. If this amendment is included, obviously the discussion being held now will not be kept too much in mind two or three years hence when someone says: "Why are you getting all steamed up about retroactivity? Here is an amendment adopted in 1977 by which Parliament, accepted this retroactive effect". That, obviously might apply to a person who acted under the law in good faith.

**The Chairman:** Senator Smith, I thought Parliament, which would include both houses, is only guided by precedents when it wishes to be so guided.

**Senator Smith (Colchester):** I am afraid I do not follow that.

**The Chairman:** I would not regard anything we did with respect to this bill today, be it insisting on removing the retroactive effect or deciding to rationalize this so that we may pass this particular section, as being a precedent which I would follow the next time I ran into a retroactive feature.

**Senator Smith (Colchester):** No I would not, either, and I would not expect you to, Mr. Chairman. However, I am saying that it is possible for that argument to be made, and with some support, as to what has happened in the past.

**The Chairman:** And you know, in days of private practice I might even have been guilty of such an argument at some time or other. However, I have to be careful so far as the minister is concerned; he might know that.

**Senator Flynn:** Let us hope that the final determination by the courts would be in accordance with the wishes of the Department of Revenue, so that the amendment would not have any effect at all.

**Senator Lang:** That is another rationalization.

**The Chairman:** We have thrashed this back and forth; what is the view of the committee? Shall we accept Senator Lang's rationalization and not insist on the removal of the retroactive

[Traduction]

et il a fait sa déclaration en conséquence. Il l'a fait en toute bonne foi, car il a le droit de penser que le Parlement sait ce dont il parle. Parfois certains d'entre nous en doutent.

**Le président:** Les opinions divergent parfois.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Mais il est dans son droit. Maintenant nous faisons en sorte qu'il soit possible, si j'ai bien compris notre discussion de ce matin, de revenir vers cette personne qui a rempli sa déclaration en toute bonne foi et de l'informer que le Parlement a changé d'idée, et qu'elle doit déboursier plus d'argent. Est-ce l'effet de cette modification?

**Le président:** Ce n'est pas exactement ce qu'a dit le ministre, mais je pense que c'est ce qu'il veut dire.

**L'honorable M. Macdonald:** En effet.

**Le président:** Par contre, sénateur Smith, on nous a dit qu'il y a eu très peu de cas en 1975 où il a fallu réclamer cette déduction supplémentaire.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Oui, je le sais. Toutefois, comme c'est une question de principe, il ne me semble pas que le nombre importe peu. Si cette modification est adoptée, il est évident qu'on se souviendra peu de notre discussion actuelle dans deux ou trois ans lorsque quelqu'un dira: «Pourquoi tant s'énerver au sujet de la rétroactivité? Voici une modification adoptée en 1977 par laquelle le Parlement a accepté l'effet rétroactif». Celui-ci pourrait évidemment s'appliquer à une personne qui a agi en vertu de la loi, en toute bonne foi.

**Le président:** Sénateur Smith, je pensais que le Parlement, ce qui comprend les deux Chambres, ne se laisse guider que par des précédents, lorsqu'il désire l'être.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je crains de ne pas vous suivre.

**Le président:** Je ne serais pas porté à considérer ce que nous avons fait aujourd'hui au sujet de ce bill, que ce soit pour insister sur le retrait de la rétroactivité ou pour décider de rationaliser cette question pour pouvoir adopter cet article particulier, comme un précédent que je devrais suivre la prochaine fois si je faisais face à un problème de rétroactivité.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Moi non plus et je n'attendrais pas cela de vous, monsieur le président. Je dis toutefois qu'il est possible que cet argument soit avancé et qu'il reçoive un certain appui, comme cela s'est déjà produit dans le passé.

**Le président:** Et vous savez, au cours de ma carrière d'avocat, j'ai peut-être moi-même eu recours à un tel argument, à un moment ou l'autre. Toutefois, il me faut être prudent pour ce qui est du ministre; il pourrait le savoir.

**Le sénateur Flynn:** Espérons que la décision finale des tribunaux sera conforme aux désirs du ministère du Revenu national, ainsi la modification n'aura absolument aucun effet.

**Le sénateur Lang:** C'est un autre raisonnement.

**Le président:** Nous avons assez débattu ce point; qu'en pense le Comité? Devons-nous accepter le raisonnement du sénateur Lang et ne pas insister sur le retrait de l'effet

[Text]

effect for 1975, serving notice to the ministers, who can leave it as an inheritance in their respective departments that we do not acknowledge being bound by an retroactive treatment that we have approved in this case? Is that agreed?

**Senator Smith (Colchester):** Mr. Chairman, I wish to be recorded as disagreeing, with respect.

**The Chairman:** Those in favour, please indicate? Contrary, if any?

**Senator Flynn:** Les us say, "On division."

**The Chairman:** The result of the vote is that we are not insisting on the amendment dealing with the question of retroactivity to 1975.

That leaves only one other item, which is the requirement that a bank must insist on social security numbers being entered on the form which must be signed on the occasion of a taxpayer cashing a coupon. There is a penalty provided on the payor, high would be the bank, that if the bank does not collect the 25 per cent, which I believe it to be—

**Senator Flynn:** I do not believe there is a penalty proposed. However, before we deal with the question of the social security numbers, what is the minister's intention in this forcing the deduction of 25 per cent by the bank? I suppose it will be credited to the person cashing the coupon?

**The Chairman:** Yes.

**Hon. Mr. Macdonald:** Yes.

**Senator Flynn:** However, if it is a false name, or a stolen coupon, the amount would go to the department's consolidated fund. I think you are trying to share the fruit of a theft.

**Senator Cook:** No; if it was a stolen coupon, it would go back to its proper owner.

**Senator Flynn:** Of course, if he could be found. If a coupon is cashed under a false name the bank would deduct 25 per cent, which should go to the credit of the owner of the coupon, but it would now go to the Treasury. IN fact, that is what you want to achieve, because otherwise you achieve nothing if it is credited to the real owner. The only thing that you are attempting to do in this respect is to share with the thief.

**Hon. Miss Bégin:** No; that is a viewpoint which I must oppose.

**Hon. Mr. Macdonald:** Senator, I believe that to be a correct statement. I would not really describe our function in exactly that manner, but the statement is correct, in effect, that whomsoever the casher of the coupon may be, because there has been some avoidance and I suspect we could describe some of the situations as evasion, under the circumstances we have now required the indication of the social insurance number. It is quite true in theory that if someone has a stolen coupon and enters his own social insurance number he will receive benefit of part of the proceeds and we receive the remainder. I do not know if it leaves us as a receiver of stolen goods.

[Traduction]

rétroactif pour 1975, en informant les ministres qu'ils peuvent le léguer à leur ministère respectif, que nous ne connaissons pas être liés par tout effet rétroactif que nous ayons approuvé dans ce cas? Est-ce d'accord?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Monsieur le président, permettez qu'on inscrive que je suis en désaccord.

**Le président:** Ceux qui sont en faveur, veuillez l'indiquer? Opposition, s'il y a lieu?

**Le sénateur Flynn:** Disons plutôt division.

**Le président:** A la suite du vote, nous n'insisterons pas pour que la modification porte sur la question de la rétroactivité jusqu'en 1975.

Cela nous laisse donc un point qui porte sur l'obligation pour toutes les banques de demander d'inscrire le numéro de sécurité sociale sur le formulaire qui doit être signé à l'encaissement d'un coupon par le contribuable. Il y a une pénalité prévue à ce sujet pour payer, qui serait la banque, si celle-ci ne percevait pas ces 25 p. 100, que je crois être . . .

**Le sénateur Flynn:** Je ne crois pas qu'on ait envisagé une pénalité. Toutefois, avant d'étudier la question des numéros de sécurité sociale; qu'elle est l'intention du Ministre en rendant obligatoire cette déduction de 25 p. 100 par les banques? J'espère qu'à l'encaissement c'est le bénéficiaire qui en profitera?

**Le président:** Oui.

**L'honorable M. Macdonald:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Toutefois s'il s'agit d'un faux nom ou d'un coupon volé, la somme sera créditée au fonds consolidé du Ministère. Je pense que vous essayez de vous partager le butin d'un vol.

**Le sénateur Cook:** Non, s'il s'agit d'un coupon volé, l'argent sera remis à son propriétaire en titre.

**Le sénateur Flynn:** Si on peut mettre la main dessus, bien entendu. Ainsi si le coupon est encaissé à l'aide d'un faux nom, la banque doit déduire 25 p. 100 qui seront crédités au propriétaire, mais maintenant c'est le Trésor qui va en profiter. En fait, c'est là où vous voulez en venir, parce que sinon vous n'aboutissez à rien si la somme est créditée au propriétaire en titre. La seule chose que vous essayez vraiment de faire, c'est de partager avec le voleur.

**L'honorable Mlle Bégin:** Non, il s'agit là d'une opinion contre laquelle je dois m'élever.

**L'honorable M. Macdonald:** Sénateur, je pense que vous avez raison. Je ne qualifierais pas tout à fait de cette façon notre fonction, mais, il n'en reste pas moins que ce que vous venez de dire est exact. En effet, peu importe qui encaisse le coupon puisqu'on a essayé de tourner la loi et je crois que nous pourrions même parler de fraude. Dans ces conditions, nous exigeons maintenant que le bénéficiaire écrive son numéro d'assurance-sociale. En théorie, il est exact de dire que si quelqu'un vole un coupon et y inscrit son propre numéro d'assurance sociale, il va recevoir une partie de la somme, nous recevrons le reste. Maintenant, je ne sais pas si pour cela nous pouvons être accusés de vol.



[Text]

**Senator Flynn:** It is a strange thing; I can understand that you are endeavouring to ensure that coupons are cashed by those who are entitled to do so, but including a provision for that deduction seems to me to achieve only one purpose, which is to give you the chance to share.

**Hon. Mr. Macdonald:** That is right; we do not turn back the theft, but I suppose the only gain would be the fact that the thief would not receive the full benefit of the proceeds. Now he does receive the whole benefit.

**Senator Flynn:** But do you not think that if he refused to enter the social insurance number the bank should refuse to cash the coupon?

**The Chairman:** Senator Flynn, in those circumstances why should not the real owner of the bond, entitled to the coupons, in the event someone stole the bonds and cashed the coupons not be entitled to sue the bank for the amount?

**Senator Flynn:** The banks would become collection agencies for the department.

**The Chairman:** The banks would simply say that they are required by law to make the deduction. The taxpayer has then suffered a loss. Whether or not that is a deductible loss for income tax purposes, I do not know. For the department to say it could not be deducted would really be rubbing it in.

**Senator Flynn:** If the person presenting the dividend coupon does not provide a social security number, the bank it. It should then refuse to cash a coupon where a social security number is not provided.

**The Chairman:** If a given bank refused to cash a coupon, the individual could then shop around for someone to cash it. He would probably find someone willing to take the chance.

**Senator Barrow:** Surely, Mr. Chairman, the tax department carries this further. When this goes through to the department and it is determined that this money has been deducted from the person who has the social security number, the tax department then follows it through to determine where the capital came from for the interest that was earned from which the deduction was made.

**Senator Flynn:** But there is no social insurance number required when the deduction is made.

**The Chairman:** What is involved is the amount of interest.

**Senator Flynn:** It makes it more difficult to find the real owner when the coupon can be cashed without identification.

**The Chairman:** There is no question that the provision of a social security number would assist in detecting evasion.

**Senator Flynn:** It seems to me that less identification is required for deduction purposes.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** C'est bizarre; d'une part je comprends que vous essayez de tout faire pour garantir que les coupons soient encaissés par ceux qui y ont droit, mais le fait d'inclure une disposition touchant cette déduction me porte à croire qu'en fait, vous voulez, vous aussi, vous donner la possibilité de partager.

**M. Macdonald:** C'est exact; nous ne nions pas qu'il puisse y avoir vol, mais je crois que le seul avantage est que le voleur ne percevra pas l'intégralité de la somme, alors que maintenant ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous ne pensez pas que s'il refusait d'écrire son numéro d'assurance-sociale la banque devrait refuser de son côté de payer la somme indiquée?

**Le président:** Sénateur Flynn, dans ces circonstances, pourquoi le propriétaire en titre qui a le droit d'encaisser le coupon, dans le cas où il se le fait voler et que quelqu'un d'autre l'encaisse à sa place, n'aurait-il pas le droit d'engager des poursuites contre la banque pour la somme correspondante?

**Le sénateur Flynn:** Les banques deviendraient des agences de perception pour le ministère.

**Le président:** Les banques diraient tout simplement que la loi exige qu'elles opèrent la déduction. Le contribuable a donc ainsi subi une perte. S'agit-il ou non d'une perte déductible aux fins d'impôt, je n'en sais rien. Si le ministère affirmait ne pouvoir faire la déduction, ce serait vraiment une exagération.

**Le sénateur Flynn:** Si la personne qui présente le coupon de dividende ne fournit pas un numéro d'assurance sociale, la banque devrait alors refuser de l'endosser. À défaut d'un numéro d'assurance sociale, elle ne devrait pas être obligée d'endosser un coupon.

**Le président:** Si une banque donnée refusait d'endosser le coupon, le détenteur pourrait alors chercher une personne ou une institution qui le ferait, et il finirait probablement par trouver quelqu'un prêt à courir ce risque.

**Le sénateur Barrow:** Bien entendu, monsieur le président, le ministère du Revenu national ne s'arrête pas là. Lorsque le ministère est saisi d'un cas semblable et qu'il est établi que le détenteur du numéro d'assurance sociale a subi la déduction de cet argent, il cherche ensuite à déterminer la provenance du capital, pour établir l'intérêt perçu sur la déduction effectuée.

**Le sénateur Flynn:** Mais aucun numéro d'assurance sociale n'est requis lorsque la déduction est effectuée.

**Le président:** Nous parlons du montant de l'intérêt.

**Le sénateur Flynn:** Il est plus difficile de découvrir le vrai propriétaire lorsque le coupon peut être touché sans carte d'identité.

**Le président:** La présentation d'un numéro d'assurance sociale aiderait, je n'en doute pas, à détecter les évasions fiscales.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble qu'on n'a pas besoin de tant s'identifier aux fins de déduction.



[Text]

**The Chairman:** It would be a weapon to be used in preventing evasion by cashing coupons that are transferable by delivery.

**Senator Flynn:** I do not see it that way. I think it would be far better were the banks required to refuse payment unless a social security number is provided.

**Senator McIlraith:** The argument, Mr. Chairman, would be that, through the provision of having the banks deduct 25 per cent, we are providing an easy method for criminals to cash coupons. Coupons could be sold by the criminal element for 75 per cent of their face value. If we simply require them to put a social security number on such coupons, we at least provide some method of determining the identity of these criminals.

**The Chairman:** They would have to sell them for less than 75 per cent of their face value. Whoever cashes the coupon is going to have to give up 25 per cent. They would probably have to sell them for 50 cents on the dollar.

**Senator Cook:** Why do you assume a criminal is going to put his own social security number on the coupon, for heaven's sake?

**Senator Flynn:** Were he to do so, he would get 100 per cent of the value. It is only when he does not provide identification that the deduction is made.

**Senator Cook:** But how would the bank teller know whether or not it is the individual's own social security number?

**Senator McIlraith:** The number does bear the identification of a person and at least gives those checking a source to which they can go to get some tittle of information that may be useful to them in their investigation.

**The Chairman:** They can feed the social security number into the computer which would then provide them with further particulars as to the identity of the holder of that number.

**Senator Flynn:** But if I refused to provide my social security number, the bank should be more concerned. Under the proposal, the banks would have to pay 75 per cent of the value of the coupon.

**Hon. Mr. Macdonald:** I am inclined to be persuaded by Senator Cook's argument, which is that if a man has gone to the trouble of stealing a coupon, he is not going to balk at putting a false security number on that coupon.

**The Chairman:** He may even invent one.

**Hon. Mr. Macdonald:** I think that is quite likely.

**Senator Flynn:** But the deduction is made when a number is not provided. That is where the danger lies, of course. The individual can still collect 75 per cent of the value of the coupon without providing identification. It would be far better were the banks in a position to refuse to cash such coupons without identification.

**Senator Cook:** On top of everything else, think of all of the administrative problems it will provide the department.

[Traduction]

**Le président:** Ce serait une arme à utiliser pour prévenir les évasions consistant à toucher des coupons transférables par courrier.

**Le sénateur Flynn:** Je ne vois pas les choses de cette façon. Je crois qu'il serait de beaucoup préférable que les banques soient obligées de refuser de payer sans présentation du numéro d'assurance sociale.

**Le sénateur McIlraith:** La raison en est, monsieur le président, qu'en demandant aux banques de déduire 25 p. 100, nous donnons aux criminels une façon simple de toucher les coupons. En effet, les coupons pourraient être vendus par des criminels jusqu'à concurrence de 75 p. 100 de leur valeur nominale. Par contre si nous leur demandons simplement d'y inscrire un numéro d'assurance sociale, nous donnons aux banques au moins le moyen d'identifier ces criminels.

**Le président:** Ils ne pourraient pas les vendre à 75 p. 100 de leur valeur nominale. Quiconque touche le coupon doit céder 25 p. 100 de sa valeur. Ils devraient donc probablement les vendre à 50 cents pour un dollar.

**Le sénateur Cook:** Comment pouvez-vous supposer qu'un criminel va inscrire son propre numéro d'assurance sociale sur le coupon, je vous le demande?

**Le sénateur Flynn:** S'il le faisait, il obtiendrait 100 p. 100 de sa valeur. Ce n'est qu'à défaut de carte d'identité que la déduction est faite.

**Le sénateur Cook:** Mais comment la caissière peut-elle déterminer s'il s'agit ou non du numéro d'assurance sociale de cet individu?

**Le sénateur McIlraith:** Le numéro permet d'identifier une personne et donne au moins à ceux qui font une vérification en remontant à la source, quelques éléments d'information qui peuvent être utiles à leur recherche.

**Le président:** Ils peuvent ensuite entrer le numéro d'assurance social dans l'ordinateur qui leur fournira d'autres détails sur l'identité du détenteur de ce numéro.

**Le sénateur Flynn:** Mais si je refusais de donner mon numéro d'assurance, la banque devrait s'en inquiéter. Aux termes de la proposition, au contraire les banques devraient payer 75 p. 100 de la valeur du coupon.

**L'honorable M. Macdonald:** L'argument du sénateur Cook me semble assez convaincant, si quelqu'un s'est donné la peine de voler un coupon, il n'hésitera pas à inscrire sur celui-ci un faux numéro de sécurité sociale.

**Le président:** Il pourrait même en inventer un.

**L'honorable M. Macdonald:** C'est très probable.

**Le sénateur Flynn:** Mais la déduction est appliquée lorsque l'intéressé ne fournit aucun numéro. Et c'est précisément cela qui est dangereux. L'individu peut percevoir 75 p. 100 de la valeur du coupon sans fournir de preuve de son identité. Il serait de beaucoup préférable que les banques puissent refuser de changer ces coupons sans preuves d'identité.

**Le sénateur Cook:** Songez surtout à tous les problèmes administratifs que cela occasionnera pour le ministère.

[Text]

**The Chairman:** The department will struggle through that somehow. It may have some effect on reducing the amount that we might otherwise have to contribute for tax purposes.

**Senator Smith (Colchester):** It is quite possible, of course, that a person could come to a bank with a coupon who would have no social security number—perhaps he or she is not even a taxpayer. What happens in those circumstances?

**The Chairman:** It would be a small coupon.

**Senator Smith (Colchester):** It could be up to \$1,250.

**Hon. Miss Bégin:** As I understand it, everyone is supposed to have a social security number.

**Senator Smith (Colchester):** With deference, it is not required. It is not unlikely that perhaps as much as one-third of the population do not have social security numbers.

**The Chairman:** I thought there was a requirement that one had to have a social security number.

**Senator Lang:** Only for certain purposes, Mr. Chairman. If you want to receive old age security, or something of that nature, you require a social security number.

**The Chairman:** One has to file an income tax return whether one has a taxable income or not, doesn't one, if requested?

**Senator Smith (Colchester):** There are millions of people in this country who, I venture to say, do not file income tax returns because they have no income, or not sufficient income to make it appropriate to do so, and who have not been asked to do so by the department, and who, for similar reasons, do not have to have a social security number for any other purpose.

**The Chairman:** But the minister justifies this provision by saying that it is another way of attempting to trace those who plan evasion. It may not turn out to be effective, but we cannot prejudge its effect now.

**Senator Flynn:** It will not be effective in the worst cases.

**The Chairman:** If we do not object to this provision at this stage, perhaps the minister would give consideration, as this committee goes on from year to year—

**Senator Flynn:** The minister does not appear to be very happy with that prospect.

**Hon. Mr. Macdonald:** I did not think I had registered anything, senator.

**The Chairman:** We will take a chance on that. I am wondering if perhaps she might give consideration to furnishing the committee with a statement of the department's experience.

**Hon. Miss Bégin:** Perhaps I can ask my officials now, Mr. Chairman, whether it is feasible; and, if so, when we could provide the committee with a first report in that respect.

[Traduction]

**Le président:** Le ministère trouvera un moyen de se débrouiller. Cela pourra entraîner, entre autres conséquences, une réduction du montant qu'autrement nous aurions dû verser aux impôts.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Il est évidemment possible que quelqu'un se présente dans une banque afin d'y changer un coupon, sans pouvoir présenter un numéro d'assurance sociale; il est possible que la personne ne soit même pas un contribuable. Que se passerait-il alors?

**Le président:** Ce serait un petit coupon.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Il pourrait se chiffrer à \$1,250.

**L'honorable Mlle Bégin:** Il me semble que chaque citoyen est sensé avoir un numéro d'assurance sociale.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Sauf votre respect, ce n'est pas obligatoire. Il est bien possible que près du tiers de la population n'a pas de numéros d'assurance sociale.

**Le président:** Je croyais qu'un citoyen devait obligatoirement avoir un numéro d'assurance sociale.

**Le sénateur Lang:** A certaines fins seulement, monsieur le président. Si une personne âgée veut recevoir la pension de la vieillesse, ou quelque chose de ce genre, il lui faut un numéro d'assurance sociale.

**Le président:** Que quelqu'un ait un revenu imposable ou non, il doit obligatoirement soumettre une déclaration d'impôts?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je m'aventurerais à dire que des millions de résidents Canadiens ne soumettent aucune déclaration d'impôts parce qu'ils n'ont pas de revenu ou que celui-ci est insuffisant pour justifier une déclaration; d'ailleurs très souvent le ministère n'exige même pas d'eux qu'il présente une déclaration et c'est pourquoi, pour des raisons similaires, ils n'ont pas non plus de numéro d'assurance sociale.

**Le président:** Mais le ministre justifie l'inclusion de cette disposition en disant qu'il constitue une autre façon de déceler les tentatives de fraude. Il se peut que ce soit inefficace, mais nous ne pouvons actuellement prédire les conséquences.

**Le sénateur Flynn:** Cette disposition ne sera pas efficace dans les cas les plus condamnables.

**Le président:** Si, au stade où nous en sommes, nous ne nous opposons pas à cette disposition, le ministre consentira peut-être, puisque le Comité se remet à la tâche chaque année...

**Le sénateur Flynn:** Le ministre ne semble pas très optimiste devant une telle perspective.

**L'honorable M. Macdonald:** Je n'ai fait aucune déclaration, sénateur.

**Le président:** Nous allons courir le risque. Je me demandais si Mlle Bégin envisagerait de fournir au Comité une déclaration faisant état de l'expérience acquise au sein du ministère.

**L'honorable Mlle Bégin:** Monsieur le président, je puis peut-être demander dès maintenant aux collaborateurs qui m'accompagnent si c'est faisable et, dans l'affirmative, à quel



[Text]

**Mr. Davidson:** We could certainly take a look at this in consultation with the officials of the Department of Finance.

**Hon. Miss Bégin:** Do we have the ability to trace these things and report to the committee what our experience has been?

**The Chairman:** Madam Minister, we can assume that income tax bills will continue to come forward each year, and each time one comes forward it is fair game, as far as we are concerned, to challenge anything in the bill or even to amend the act. We don't feel we are hidebound, the way they are in the House of Commons by being held to the particular subject matter. It is true that, if we made an amendment to the act, the House of Commons might reject it, but the issue would be out in the open, and if they were to reject it, why, then, the next time we might say, "We will mark time on the income tax bill until they do pay attention."

**Senator Cook:** Perhaps, Mr. Chairman, the next time the minister will give us first crack at the bill.

**Hon. Mr. Macdonald:** I think that the Fathers of Confederation beat me to it on that point.

**Senator Lang:** Mr. Chairman, while we have two ministers here, I would just like to flag this section because I feel that it is an abuse of the self-assessment principle. Granted, I can see its purpose in preventing evasion, but I think it violates the principle of self-assessment in the act, and I think that principle is very much more important than the section. The second thing is that it violates the commitments of the government, or the preceding government, that social insurance numbers would not be used for purposes of invasion of privacy. This can be a creeping "big brother is watching" game, because I notice that in the immigration bill now before the House of Commons there is a suggestion—I don't know if it is a provision of the bill or not, but there is a suggestion to put a digit on the social security number of landed immigrants. So what we have here is a creeping extension of the invasion of privacy of the citizen, and I think it is a very, very, dangerous principle and I hope the government will not entertain its further extension. I hope they might take a second look at the provisions of the immigration bill before it gets before use here.

**The Chairman:** What I am endeavouring to do at the moment, Senator Lang, is this. This provision is in the bill, and there are many provisions in the bill that are very important provisions, from the point of view of the taxpayer, such as the RRSP and other provisions. In other words, the bill is mainly relieving. We have indicated our views with respect to the social security number. Is there some compromise, or is there some intermediate course, whereby we can say, "Yes, we will approve of this so as not to have an amendment to the bill in the circumstances, but will the minister undertake to bring this

[Traduction]

moment nous pourrions présenter au Comité un premier rapport portant sur cette question.

**M. Davidson:** Nous pourrions certainement examiner la question en consultation avec des représentants du ministère des Finances.

**L'honorable Mlle Bégin:** Nous est-il possible de rassembler ces données et d'indiquer au Comité, dans un rapport, l'expérience que nous avons acquise?

**Le président:** Madame le ministre, des projets de loi concernant l'impôt sur le revenu continueront d'être présentés chaque année, et à chaque fois qu'un de ces bill est présenté c'est dans les règles du jeu, en ce qui nous concerne, de contester tous les articles du bill ou même de modifier la loi. Nous ne croyons pas être aussi assujettis par le sujet du Bill qu'il le sont à la Chambre des communes. Il est vrai que, si nous apportions une modification à la loi, la Chambre des communes pourrait la rejeter, mais la question serait dévoilée au grand jour et s'ils, devaient la rejeter, voilà pourquoi la fois suivante nous pourrions déclarer: «Nous piétinerons sur place en ce qui concerne le projet de loi modifiant le droit fiscal sur le revenu, jusqu'à ce qu'ils prêtent l'oreille»

**Le sénateur Cook:** Peut-être, que, la prochaine fois, monsieur le président le ministre nous laissera voir le bill les premiers.

**L'hon. M. MacDonald:** Je pense que les Pères de la Confédération me devancent sur ce point.

**Le sénateur Lang:** Monsieur le président, comme nous avons deux ministres à notre disposition j'aimerais qu'on s'attarde sur cet article, parce que j'estime qu'il s'agit d'un abus de principe d'auto-cotisation. Entendu, je puis me rendre compte qu'il vise à empêcher l'évasion fiscale, mais je crois qu'il viole le principe de l'auto-cotisation de la loi et j'estime que ce principe est, de loin, plus important que l'article. En deuxième lieu, il viole les engagements du présent gouvernement ou du gouvernement antérieur, à savoir que les numéros d'assurance social ne serviraient pas d'atteinte à la vie privée. Cela peut devenir un jeu de «je vous ai à l'œil» parce que je remarque que, dans le projet de loi sur l'immigration que la Chambre étudie présentement, il y a une proposition—je ne sais pas s'il s'agit d'une disposition du Bill ou non—mais on propose d'ajouter un chiffre au numéro d'assurance social des immigrants reçus. Nous avons donc ici un exemple flagrant d'atteinte à la vie privée du citoyen; j'estime qu'il s'agit d'un principe très dangereux et j'espère que le gouvernement s'y opposera. J'espère qu'il pourra étudier plus à fond les dispositions du bill sur l'immigration avant qu'il nous parvienne.

**Le président:** Voici ce que j'essaie de faire, Sénateur Lang: cette disposition est dans le bill et il y a dans ce bill un grand nombre de dispositions très importantes pour le contribuable, par exemples: les dispositions concernant le REER et d'autres dispositions. En d'autres mots, le bill est surtout exonérateur. Nous avons émis notre opinion en ce qui concerne le numéro d'assurance sociale. Existe-t-il un compromis ou une ligne de conduite intermédiaire nous permettant de déclarer: «Oui, nous approuverons cela, de façon à ne pas modifier le bill dans les circonstances, mais le Ministère prendra-t-il l'initiative de nous



[Text]

section forward so that we can examine it again next year to see whether it is performing well or not?"

**Hon. Mr. Macdonald:** I would have no difficulty in that. I think that very likely it would be desirable to find out what Revenue Canada's experience may have been in this regard. One of the interesting things, of course, is that I do not know if in the space of one year we will be able to monitor a sudden increase in interest income, but I suspect that that will occur but I cannot be quite certain. We certainly would be prepared to monitor its operation. You asked if we would be prepared to bring a provision in the bill. I think I would want to know what the result was, but I would be prepared to be questioned again as to how it operated after a year's experience. In fact I suppose it will be several years before we can have a factual situation because this will be applicable to 1976 in respect of which the returns are just now received, and it will be nearly another year before one could have a global analysis of the situation.

**The Chairman:** Whether it is one year or two years, the main point is that we should have the opportunity, and you should have the opportunity to monitor and get the information. We should have the opportunity of saying at the end of two years that we want to examine it again effectively so that we can either pass it or not pass it. Now, one way of dealing with that would be if there was an undertaking on the part of the minister.

**Senator Flynn:** You could look at a solution by forcing the bank to refuse to cash it rather than by deduction.

**Senator Cook:** It cannot apply to 1976 because the coupons for 1976 are cashed.

**Hon. Mr. Macdonald:** I am corrected. It is as of January 1, 1977.

**The Chairman:** Well, if you were to say that this section would have a two-year run starting as of January 1, 1977.

**Hon. Mr. Macdonald:** Well, if it is applicable from January 1 of this current year the manner of its operation will probably not become evident until 1979 because taxpayers have until April 30, 1978, to file, and a comprehensive analysis of the operation probably would not be available until a year later.

**The Chairman:** You mean January 1, 1980?

**Hon. Mr. Macdonald:** January 1, 1979—sometime in the middle of 1979 I imagine taxation statistics would be available to enable us to know in what manner it is operating.

**The Chairman:** So that would be April, 1979.

**Hon. Mr. Macdonald:** That is fine with me.

**Senator Flynn:** If you come to the conclusion it is a bad system, you can always change it in the next budget.

**Hon. Mr. Macdonald:** It is more likely to show up in the course of this year because if people are running into a lot of difficulties I expect we will be hearing from them.

[Traduction]

remettre cet article afin que nous puissions l'étudier de nouveau l'an prochain, afin de voir si cela réussit ou non?»

**L'honorable M. Macdonald:** Je n'éprouverais aucune difficulté à le faire. Je crois qu'il serait très souhaitable de savoir quelle est l'expérience de Revenu Canada à cet égard. Toutefois, un des points intéressants, c'est que je ne sais pas si le délai d'un an suffira pour contrôler une hausse soudaine du revenu constituée par des intérêts, mais je crois que ce sera suffisant, même si je ne puis pas en être certain. Nous serions certainement disposés à procéder à un contrôle. Vous voulez savoir si nous étions disposés à ajouter une disposition au bill. Je crois que je voudrais connaître le résultat, mais je serais disposé à répondre à des questions à ce sujet, après un an d'essai. En réalité, je suppose qu'il faudra attendre plusieurs années avant d'avoir une situation réelle, parce que cela s'appliquera à 1976, en ce qui concerne les déclarations qu'on reçoit présentement, et il s'écoulera presque une autre année avant qu'on puisse procéder à une analyse globale de la situation.

**Le président:** Que cela prenne un ou deux ans, l'important c'est que nous devrions avoir l'occasion et vous également, de contrôler et d'obtenir les renseignements. Nous devrions avoir la possibilité de dire à la fin des deux années que nous voulons de nouveau étudier la question; à ce moment nous voterons sur son adoption. Il y aurait une façon de traiter la question et il s'agirait d'obtenir un engagement de la part du Ministre.

**Le sénateur Flynn:** Une solution serait d'obliger la banque à refuser l'encaissement plutôt qu'en déduisant.

**Le sénateur Cook:** Cela ne peut s'appliquer à 1976, parce que les coupons de 1976 ont été encaissés.

**L'honorable M. Macdonald:** Je rectifie c'est au 1<sup>er</sup> janvier 1977.

**Le président:** Et bien, si vous disiez que cet article serait applicable pendant 2 ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1977.

**L'honorable M. Macdonald:** Eh bien, si on met ce système en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours, on ne saura probablement pas comment il fonctionne jusqu'en 1979, parce que les contribuables ont jusqu'au 30 avril 1978 pour envoyer leur déclaration d'impôts et une analyse complète du système ne serait probablement pas disponible avant un an plus tard.

**Le président:** Cela veut donc dire le 1<sup>er</sup> janvier 1980?

**L'honorable M. Macdonald:** Le 1<sup>er</sup> janvier 1979—je présume que nous aurions vers la moitié de l'année 1979 des statistiques qui nous permettraient de voir comment le système fonctionne.

**Le président:** Disons au mois d'avril 1979.

**L'honorable M. Macdonald:** Cela me convient parfaitement.

**Le sénateur Flynn:** Et si l'on conclut que ce n'est pas un bon système, on peut toujours le modifier au prochain budget.

**L'honorable M. Macdonald:** Mais on le saura sûrement cette année, car le public fera face à beaucoup de problèmes et j'ai bien l'impression qu'on en entendra parler.

[Text]

**The Chairman:** The minister, I think, is prepared to undertake that this section will come up for review not later than April 30, 1979, in a form in which we will have the opportunity either to pass it or to refuse to pass it, and therefore it would cease to be law. Would that be agreeable?

**Hon. Mr. Macdonald:** It is agreeable to me.

**Senator Buckwold:** What is worrying me a little about this, Mr. Chairman, is that there could be a very active increase in the theft of social security cards. It could become quite a valuable card to have, like a credit card or something of that nature.

**The Chairman:** The experience of monitoring would be good to get.

**Senator Buckwold:** I can see a situation where people would like to have these cards, because if you have a card and you bring it when you want to cash your bond then it is much easier than it is now.

**The Chairman:** So is that agreeable to you, Mr. Minister?

**Hon. Mr. Macdonald:** Yes.

**The Chairman:** So that we may understand each other, have you any language you might suggest for this?

**Hon. Mr. Macdonald:** It is understood that not later than April 30, 1979 we will have a review of the operation of this particular section, and although I am not exactly certain in what legislative form one could present it, we would present the Senate with an opportunity to refuse to continue this section on the basis of the experience in the interval.

**The Chairman:** But there are no teeth in that. I thought it should go so far as to say that the issue would have to be resolved again at that time or at the end of that period it would have to stand for renewal or rejection.

**Hon. Mr. Macdonald:** I am not exactly sure what you do, whether you put in an income tax bill an amendment which would in effect carry on the section which without amendment would carry on anyway.

**The Chairman:** The ingenuity of the departmental officials is at least equal to the ingenuity of those on the other side, and I am sure they can find something in the monitoring that may trigger their requirement for some amendment in any event so as to put the whole thing in issue again.

**Senator Lang:** Might I raise one practical problem that it seems the department might bear in mind, and that is the problem of an executor of an estate cashing coupons for the estate account? Estates do not have social security numbers, and I can envisage masses of red tape there, to no particular purpose.

**Mr. Gillespie:** There is an exception in the section, senator, in that it applies to individuals other than trusts.

**Senator Lang:** There might be no trust in a straight transmission.

[Traduction]

**Le président:** Je crois que le ministre est disposé à veiller à ce que cet article revienne sur le tapis au plus tard le 30 avril 1979 sous une forme telle que nous pourrions l'adopter ou le rejeter, et dans cette dernière éventualité, ce ne serait plus une loi. Cela vous convient-il?

**L'honorable M. Macdonald:** Cela me convient.

**Le sénateur Buckwold:** Ce qui m'inquiète à cet égard Monsieur le président, est que nous pourrions faire face à une recrudescence de vols de cartes d'assurance sociale. En effet, la carte acquerrait une valeur égale à celle des cartes de crédit, ou presque...

**Le président:** Mais l'expérience du contrôle serait valable.

**Le sénateur Buckwold:** Je peux imaginer la situation où tout le monde voudrait avoir une de ces cartes, car elles faciliteraient l'encaissement des obligations.

**Le président:** Alors, cela vous convient-il, monsieur le ministre?

**L'honorable M. Macdonald:** Oui.

**Le président:** Pouvez-vous nous proposer les termes à utiliser à cet égard, pour que nous nous comprenions?

**L'honorable M. Macdonald:** Il est prévu qu'au plus tard le 30 avril 1979 nous examinerons le fonctionnement de cet article en particulier quoique je ne sache pas exactement les termes juridiques qu'il faudrait utiliser, le Sénat aura l'occasion de refuser de continuer d'appliquer cet article en se fondant sur l'expérience acquise dans l'intervalle.

**Le président:** Je ne crois pas que ce soit assez poussé. D'après moi, il conviendrait d'ajouter que cette question devra être réglée de nouveau à ce moment-là ou, qu'à la fin de la période prévue, il faudra voter pour la prolongation ou le rejet.

**L'honorable M. Macdonald:** Je ne suis pas certain de ce qu'il faut faire, apporter une modification à la Loi sur l'impôt sur le revenu portant de prolonger l'application d'un article qui, même s'il n'était pas modifié continuerait d'être appliqué.

**Le président:** L'ingéniosité des hauts fonctionnaires des ministères est plus ou moins égale à celle dont font preuve ceux de l'autre côté et je suis convaincu qu'ils réussiront à trouver quelque chose dans le système de contrôle qui les poussera à demander d'autres modifications et exiger que cette question soit remise sur le tapis.

**Le sénateur Lang:** J'aimerais soulever un problème d'ordre pratique et dont il me semble que le ministère devrait tenir compte: celui d'un exécuteur testamentaire encaissant des coupons au nom d'une succession. Les successions n'ont pas de numéro d'assurance sociale et je peux imaginer des tonnes de paperasseries sans but précis.

**M. Gillespie:** Cet article contient une exception, monsieur le sénateur: il ne s'applique qu'aux particuliers et non aux fiducies.

**Le sénateur Lang:** Dans le cas d'une simple succession, il se peut qu'il n'y ait même pas de fiducie.



[Text]

**Mr. Gillespie:** But he still would not be an individual.

**Senator Flynn:** What would he be?

**The Chairman:** An executor or a trustee.

**Senator Flynn:** He would be an individual just the same.

**Senator Lang:** I think it is an executive position rather than a trust.

**Hon. Mr. Macdonald:** Well, I am just making a note for myself here because I have not evolved a legislative formula by which the law would be changed.

I wonder if it could not be left on that basis, that we will be having a review and we will have to report back? As you say, income tax bills may very likely be coming forward in subsequent years and the administration would be faced with an explanation of having given an undertaking to review its operation.

**The Chairman:** I can see a way through it. We can refuse to pass the bill unless you deal with this.

**Senator Flynn:** I do not think we have done that very often.

**The Chairman:** No. Then the committee approves of the discussion we have had today and the viewpoint that appears to be emerging. We are not taking any action because of the fact that this particular provision in the report of the Senate committee was not recognized and accepted. Is that correct?

**Senator Smith (Colchester):** I do not want to suggest that we try to hold up the bill, because of the other matters it deals with which are so urgent, but I would like to have it recorded that some of us, at least—perhaps there is only one—believe that the principle is utterly wrong, and we are only conceding passage without further discussion because of the urgency and importance of other provisions in the bill.

**Senator Flynn:** Agreed.

**The Chairman:** I can protect you on that, Senator Smith, by having a vote of those who support the proposition that the recommendation we made in our report in connection with the social security number must not be insisted on.

Those in favour will please indicate . . . Contrary, if any . . . The yeas have it.

**Hon. Mr. Macdonald:** I wonder if I could just pose a question to Senator Lang? He mentioned a provision in the Immigration Act. Is this the addition of a further digit on the social insurance number so as to indicate landed immigrant status?

**Senator Lang:** Yes.

**The Chairman:** If we can draft the report with the proper undertakings recited in it, we will report the bill without amendment.

**Senator Benidickson:** Mr. Chairman, could I raise a couple of points resulting from your report of December 9? I was not

[Traduction]

**M. Gillespie:** Mais ce ne serait quand même pas un particulier.

**Le sénateur Flynn:** Que serait-il alors?

**Le président:** Un exécuter ou un fiduciaire.

**Le sénateur Flynn:** Mais il serait quand même un particulier.

**Le sénateur Lang:** Je crois qu'il s'agit d'un poste administratif plutôt que d'une fiducie.

**L'honorable M. Macdonald:** Eh bien, je ne faisais qu'en prendre note, car je n'ai pas encore mis au point la formule législative voulue permettant que la loi soit modifiée.

Je me demandais si cela ne pourrait être laissé sur cette base: procéder à une analyse, et en faire rapport. Comme vous le dites, il y aura vraisemblablement d'autres modifications du droit fiscal au cours des années à venir, et l'administration devra fournir une explication pour avoir commandé une analyse de l'application du projet de loi.

**Le président:** Il y a une solution. Nous pouvons refuser d'adopter le projet de loi si cette question n'est pas réglée.

**Le sénateur Flynn:** Je ne pense pas que cela ait été fait très souvent.

**Le président:** Non. Alors, le comité approuve la discussion que nous avons eue aujourd'hui, et le point de vue qui semble en ressortir; nous n'adoptons aucune mesure parce que cette disposition particulière du rapport du comité sénatorial n'a pas été reconnue et acceptée. Est-ce exact?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je ne veux pas laisser entendre que nous essayons de retarder l'adoption du bill, parce qu'il traite d'autres questions urgentes; mais j'aimerais qu'on rapporte que certains d'entre nous,—peut-être n'y en a-t-il qu'un—croient que le principe est tout à fait faux, et que nous acceptons de ne pas poursuivre les discussions en raison de l'urgence et de l'importance d'autres dispositions du projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** D'accord.

**Le président:** Vous pouvez être protégé, sénateur Smith, par un vote des personnes qui appuient la proposition de ne pas insister sur la recommandation que nous avons faite dans notre rapport en ce qui concerne le numéro d'assurance-sociale.

Qui appuie cette proposition? . . . Qui ne l'appuie pas? . . . Les partisans de la proposition l'emportent.

**L'honorable M. Macdonald:** Permettez-moi de poser une question au sénateur Lang, qui a parlé d'une disposition de la Loi sur l'immigration. S'agissait-il de l'ajout d'un chiffre supplémentaire au numéro d'assurance-sociale, de façon à indiquer le statut d'immigrant reçu?

**Le sénateur Lang:** Oui.

**Le président:** Si nous pouvons rédiger le rapport et y faire figurer les entreprises appropriées, nous rapporterons le projet de loi sans modification.

**Le sénateur Benidickson:** Monsieur le président, j'aimerais soulever quelques questions relatives à votre rapport du 9



[Text]

a member of the committee, but your committee sat frequently to study this bill earlier.

**The Chairman:** No; we were studying the subject matter of this bill.

**Senator Benidickson:** I wondered if the minister could comment, it being two months since you made your report, on deferred compensation plans. Quite a bit was said in your report on pages 213 and 214 of the Senate *Debates*. I will read part of what was reported:

With respect to registered pension plans and registered retirement savings plans, your Committee is concerned with the inflexibility inherent upon maturity of such plans.

Then the committee said in its report:

While the Committee recognizes the problems caused by this inflexibility, it is also aware of the advantages.

In the final paragraph on that subject the committee report states:

The Minister of Finance is undertaking further study of the inflexibility that appears at maturity of a plan.

I am sure all members of the committee have, like myself, been receiving representations from the Consumers Association of Canada and others. As two months have elapsed since this report, I wonder if there is anything, up to date, that the minister could say on this subject.

**Hon. Mr. Macdonald:** I would have to say, senator, that I am taking into account the protracted debate in the house on this matter and this comment in the Senate report in the current budget preparation that is under way.

**Senator Benidickson:** There was also a section of the report of December 9 relating to charities.

The report states:

Private foundations will have to distribute the greater of 90% of the income from certain assets, such as investments in private companies.

Then the report states:

Your committee is concerned that the distribution of 5% of the fair market value of capital in such circumstances may not be equitable.

Is there any new development in your study of proposals relating to taxation respecting foundations?

**Hon. Mr. Macdonald:** I am afraid I cannot make a further comment at this point, Senator Benidickson; I am sorry.

**Senator Benidickson:** The committee went on positively to say:

It is therefore suggested that the Bill be amended to oblige private foundations to distribute only the lesser of fair market value of such assets and their cost base.

[Traduction]

décembre. Je ne faisais pas partie du Comité, lequel, toutefois a siégé fréquemment pour examiner ce projet de loi auparavant.

**Le président:** Non. Nous examinions l'objet de ce projet de loi.

**Le sénateur Benidickson:** Je me demandais si le ministre pourrait, deux mois après avoir présenté son rapport, commenter les régimes d'indemnisation différée. Dans votre rapport, aux pages 213 et 214 des Débats du Sénat, vous en avez parlé longuement. En voici un extrait:

En ce qui concerne les régimes enregistrés de pension et les régimes enregistrés d'épargne-retraite, votre comité se préoccupe de la rigidité de ces régimes lorsqu'ils arrivent à maturité.

Le Comité dit ensuite dans son rapport:

Bien que le comité reconnaisse les problèmes causés par cette rigidité, il est également conscient de ses avantages.

Dans le dernier paragraphe sur cette question, le rapport du comité dit ceci:

«Le ministre des Finances entreprend un examen plus poussé de la question de rigidité qui apparaît lorsqu'un régime arrive à maturité.»

Je suis certain que tous les membres du comité ont, comme moi-même, reçu des avis de l'Association des consommateurs du Canada, de même que d'autres parties. Deux mois après la présentation de ce rapport, je me demande si le Ministre pourrait nous donner des renseignements plus récents à ce sujet.

**L'honorable M. Macdonald:** Il me faut préciser, sénateur, que je tiens compte du débat prolongé de la Chambre sur cette question et de ce commentaire du rapport sénatorial dans la préparation budgétaire en cours.

**Le sénateur Benidickson:** Il y avait également une partie du rapport du 9 décembre qui se rapportait aux organismes de charité.

Le rapport dit ceci:

Les fondations privées devront distribuer la majeure partie des 90 p. 100 des revenus de certains actifs comme les placements dans des sociétés privées.

Le rapport précise ensuite:

Votre comité se préoccupe du fait que la répartition des 5 p. 100 de la valeur marchande équitable du capital puisse ne pas être juste dans de telles circonstances.

Y a-t-il des faits nouveaux dans votre étude des propositions relatives à la taxation en ce qui concerne les fondations de charité?

**L'honorable M. Macdonald:** Je regrette, sénateur Benidickson, je crains de ne pas pouvoir formuler d'autres observations à ce sujet.

**Le sénateur Benidickson:** Le comité a poursuivi en ces termes:

Il est en conséquence proposé que le bill soit amendé pour obliger les fondations privées à ne distribuer que la

## [Text]

That was not done in the House of Commons.

**Hon. Mr. Macdonald:** Perhaps Mr. Gillespie could assist me with the actual clause.

**Mr. Gillespie:** It is page 72 of the bill, clause 60(1). At the foot of that page it proposes a new section 141.1(e), which says:

“disbursement quota” for a taxation year of a private foundation means an amount equal to the aggregate of . . .

(A) 5% of the fair market value of all capital properties of the foundation, calculated as of the commencement of the taxation year of the foundation but excluding

(1) qualified investments of the foundation.

Generally speaking, qualified investments are shares in public companies, so by exclusion it really refers principally to shares of private companies. As I recall, the feeling was that 5 per cent of the fair market value might in some cases be unjust.

**The Chairman:** You mean because of inflationary pressures, market play and so on?

**Mr. Gillespie:** Yes.

**Hon. Mr. Macdonald:** I must confess that I cannot recall the terms of the discussion that occurred with regard to that particular comment. I cannot make an observation this morning, senator.

**The Chairman:** Would you care to review it and give us some word in connection with it?

**Hon. Mr. Macdonald:** Yes, I would be happy to do that.

**The Chairman:** If there is no further discussion, the committee can now adjourn. I take it that the wish of the committee is for me to report the bill, including the reference to the undertakings and without amendment? Would you indicate by raising your hands?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The committee now adjourns.

**Hon. Mr. Macdonald:** Thank you, senator.

The committee adjourned.

## [Traduction]

valeur marchande la plus faible de ces actifs et leur prix de revient de base.

Cela n'a pas été fait à la Chambre des communes.

**L'honorable M. Macdonald:** Peut-être M. Gillespie pourrait-il m'aider à situer la clause exacte.

**M. Gillespie:** Il s'agit de la page 72 du bill, article 60, paragraphe 1. Au bas de cette page, on propose un nouvel alinéa 141.1(e) qui stipule:

«montant des paiements à effectuer», relativement à l'année d'imposition d'une fondation privée, désigne un montant égal au total

(A) 5 p. 100 de la juste valeur marchande de tous les biens en immobilisations de la fondation, calculée au début de l'année d'imposition de la fondation, mais en excluant

(I) les placements admissibles de la fondation.

D'une façon générale, les placements admissibles sont des actions dans des sociétés publiques, de sorte que par exclusion il est fait principalement mention des actions dans les sociétés privées. Pour autant que je me souvienne, on était d'avis que 4 p. 100 de la valeur marchande équitable pourraient s'avérer injustes dans certains cas.

**Le président:** Vous voulez dire par suite des pressions inflationnistes, le jeu du marché, etc?

**M. Gillespie:** Oui.

**L'honorable M. Macdonald:** Je dois avouer que je ne peux me souvenir des termes utilisés dans la discussion survenue au sujet de cette remarque. Il ne m'est pas possible de formuler une observation ce matin, sénateur.

**Le président:** Voudriez-vous l'examiner à nouveau et formuler quelques observations à ce sujet?

**L'honorable M. Macdonald:** Oui, avec plaisir.

**Le président:** S'il n'y a pas d'autres discussions, le comité peut s'ajourner maintenant. Je pense que le comité souhaite que je fasse rapport du bill, y compris ce qui concerne les entreprises et sans amendement? Voulez-vous voter à main levée?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** La séance est levée.

**L'honorable M. Macdonald:** Merci, sénateur.

Le Comité s'ajourne.







WITNESSES—TÉMOINS

*Department of Finance:*

The Hon. Donald S. Macdonald, Minister

*Department of National Revenue:*

The Hon. Monique Bégin, Minister;

Mr. J. S. Hodgson, Deputy Minister; and

Mr. D. L. H. Davidson, Assistant Deputy Minister,  
Legislation.

*Ministère des Finances:*

L'honorable Donald S. Macdonald, Ministre

*Ministère du Revenu national:*

L'honorable Monique Bégin, Ministre;

M. J. S. Hodgson, Sous-ministre; et

M. D. L. H. Davidson, sous-ministre adjoint, législation.



Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trrentième législature, 1976-77

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, March 9, 1977

Le mercredi 9 mars 1977

Issue No. 20

Fascicule n° 20

**Seventh Proceedings on:**  
The White Paper on Canadian  
Banking Legislation

---

**Septième fascicule concernant:**  
Le Livre Blanc sur la  
législation bancaire canadienne

---

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perreault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Mcnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 3, 1976.

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the document entitled: “White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation, August, 1976”, tabled in the Senate on Thursday, 21st October, 1976, and the subject-matter of any bill arising therefrom, in advance of such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Revolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 3 novembre 1976.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C. P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le document intitulé: «Faits saillants du Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, août 1976», déposé au Sénat le jeudi 21 octobre 1976, et la teneur de tout bill ou toute autre question qui s'y rattachent avant qu'un tel bill ou question soient soumis au Sénat, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins dudit examen.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 9, 1977

(22)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Beaubien, Connolly (*Ottawa-West*), Cook, Lafond, Laird, McIlraith, Smith (*Colchester*) and Walker. (11)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Buckwold and Desruisseaux. (2)

*In attendance:* The following members of the advisory staff—Mr. C. Albert Poissant; Mr. David W. Scott.

*Witnesses:* The Montreal City and District Savings Bank: Mr. André Marcil, President; Mr. Lionel Collin, Deputy General Manager; Mr. René Delisle, Assistant General Manager, Marketing; and Mr. C. Antaki, Secretary.

Following an opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 11:30 a.m. the Committee adjourned until 2:30 p.m. this day.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 MARS 1977

(22)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Le Livre Blanc sur la législation bancaire canadienne.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Lafond, Laird, McIlraith, Smith (*Colchester*) et Walker. (11)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Buckwold et Desruisseaux. (2)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif—M. C. Albert Poissant; M. David W. Scott.

*Témoins:* La Banque d'épargne de la Cité et du District de Montréal: M. André Marcil, Président; M. Lionel Collin, Directeur général suppléant; M. René Delisle, Directeur général adjoint, marketing, et M. C. Antaki, Secrétaire.

Après une déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 11 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 9, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the White Paper on Canadian Banking Legislation.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we have representatives from the Montreal City and District Savings Bank in the persons of Mr. André Marcil, President; Mr. Lionel Collin, Deputy General Manager; Mr. René Delisle, Assistant General Manager, Marketing; and Mr. C. Antaki, Secretary. I understand Mr. Marcil will make an opening statement, and I have told him that questions may pop at any time. Mr. Marcil.

**M. André Marcil, Président, la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal:** Merci, monsieur le président.

Permettez-moi d'abord d'exprimer mes remerciements aux sénateurs du comité d'avoir eu l'obligeance d'inviter la Banque d'Épargne à venir présenter nos vues et répondre aux questions qui pourraient être soulevées en rapport avec le mémoire que nous avons soumis dans le contexte d'un nouvel Acte du Parlement qui régirait la Banque pour les prochains dix ans.

Now, since I am talking business, I would rather speak English.

**Senator Walker:** I was just thinking how clear you were, and how easy it was to follow you, in French.

**Mr. Marcil:** That is my effort for B & B this morning!

**Senator Macnaughton:** And how good your accent is.

**Senator Walker:** I could not comment on that.

**Mr. Marcil:** Honourable senators, I am quite inexperienced at this procedure, and I understand from your chairman that I can raise certain points quickly which might require amplification later, and then in the course of the talk, or after I am through, you will put your questions.

The first thing I should like to do is apologize for having given you only this morning the cursory historical review of the City and District Savings Bank. In effect, it tells you that we are some 140 years old, that we were founded by a bishop and that our whole objective in life is benevolent.

**Senator Macnaughton:** With interest.

**Mr. Marcil:** With interest, yes. I should now like to deal with the bank's name. The bank has been known as the Montreal City and District Savings Bank, La Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal. Now, that name is a mouthful and we believe that since the bank is currently known around Montreal as the Banque d'Épargne, the Savings Bank, it would be intelligent to get ourselves into a more convenient form.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 9 mars 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier le Livre blanc sur la Législation bancaire canadienne.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons ce matin des représentants de la Banque d'épargne de la Cité et du District de Montréal. M. André Marcil est président, M. Lionel Collin est sous-directeur général, M. René Delisle, directeur général adjoint, commercialisation, et M. Antaki secrétaire. Je crois que M. Marcil a une déclaration préliminaire et je lui ai dit qu'on pouvait poser des questions à n'importe quel moment. Monsieur Marcil vous avez la parole.

**Mr. André Marcil, President of Montreal City and District Savings Bank:** Thank you, Mr. Chairman.

Let me first thank the senators of the Committee for having been so kind as to invite us to come and present our views, and to answer the questions which could be raised in connection with the brief we have submitted within the context of a new act of Parliament which would govern the bank for the next ten years.

Comme nous parlons d'affaires je vais plutôt parler en anglais.

**Le sénateur Walker:** Je songeais justement à la clarté avec laquelle vous vous exprimez et combien il était facile de vous suivre en français.

**M. Marcil:** C'est ce matin ma contribution au bilinguisme et au biculturalisme.

**Le sénateur Macnaughton:** Et votre accent est remarquable.

**Le sénateur Walker:** Je ne pourrais pas formuler d'observation à ce sujet.

**M. Marcil:** Messieurs les sénateurs, je manque tout à fait d'expérience dans ce domaine et, d'après ce que m'a dit votre président, je peux traiter rapidement certaines questions qui devront être développées ultérieurement. Pendant mon témoignage ou lorsque je l'aurai terminé, vous poserez donc vos questions.

Je voudrais tout d'abord m'excuser de ne vous donner que ce matin un bref historique de la Banque d'épargne de la Cité et du District de Montréal. Il vous indique en effet que l'établissement a été fondé il y a quelque 140 années, par un évêque et que nous nous efforçons d'être en tout bienveillants.

**Le sénateur Macnaughton:** Avec intérêt.

**M. Marcil:** Oui avec intérêt. Je voudrais maintenant parler du nom de la Banque. Elle en connue sous le nom de Montreal City and District Savings Bank, la Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal. Ce nom est long d'une aune et comme la banque est d'ordinaire connue autour de Montréal sous le nom de Banque d'épargne, the Savings Bank, il semblerait intelligent que nous adoptions nous-mêmes une formule plus commode.

[Text]

Also, as you can see in the brief, we have some intentions to expand beyond the province of Quebec—certainly beyond the city of Montreal. We have decided that. I do not think it would help us to have too localized a name. That is the purpose of the change in the name.

Incidentally, I am referring now to the brief which is dated February 18 and I have now reached page 3. I am at the paragraph just before the bottom of the page where we talk about going outside of Quebec.

This does not indicate that the City and District Savings Bank intends to become a trans-Canada organization, but it does indicate that as we go along expanding into the province of Quebec we will come up against the borders. For example, an area we feel the bank should be in is the city of Hull. If we are going to be in Hull, why should we not be in Ottawa? Moreover, we are a federal bank so, to restrict us to one particular province with a federal charter seems illogical. I know you can do so, but it seems to us logical that we should not be bound too severely by geographical limits.

**Senator Laird:** Does your charter restrict you now?

**Mr. Marcil:** It does, sir, yes. In fact, our charter until a few years ago restricted us to the city of Montreal. It has only been in the last few years that we have been able to go outside Montreal.

**Senator Walker:** Well, have you tried to come into Ottawa, because I cannot understand why you would be restricted from doing so?

**Mr. Marcil:** No, sir, we are just looking ahead. In other words, if we open up in Hull, which we intend to do because it is an area in which a good bank of our type should operate, then why should we not cross the river? It would be silly to be in Hull and have some clients who could not deal with us because they happen to be in Ottawa.

**Senator Beaubien:** Mr. Marcil, how did you get your charter amended a few years ago? I do not remember its being amended here.

**Mr. Marcil:** Mr. Antaki is the legal expert. I will ask him to answer that question.

**Mr. C. Antaki, Secretary, The Montreal City and District Savings Bank:** Honourable senators, in 1970 we had our act amended and the area in which we can operate branches was extended to the totality of the province of Quebec. This amendment is contained in chapter 3 of 1st Supplement, Revised Statutes of Canada, 1970.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, I suppose with the contemplated changes in the Bank Act this amendment could be secured or applied for by the bank to take effect by letters patent without coming to Parliament.

**The Chairman:** If it becomes law.

[Traduction]

Comme vous le verrez dans le mémoire, nous avons également l'intention de prendre de l'expansion dehors de la province du Québec et certainement en dehors de la ville de Montréal. C'est chose décidée. Je ne pense pas que le fait d'avoir un nom trop local nous vienne en aide. C'est pourquoi nous changerions de nom.

Incidentement, je me reporte maintenant au mémoire daté du 18 février, page 3. Il s'agit du paragraphe qui se trouve juste avant le bas de la page où nous parlons de nous agrandir en dehors du Québec.

Ceci ne signifie pas que la Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal a l'intention de devenir un organisme trans-canadien mais indique qu'en prenant de l'expansion dans la province de Québec nous attendrons les frontières. Nous sommes par exemple d'avis que la Banque devrait ouvrir une succursale à Hull. Si nous allons nous établir à Hull, pourquoi pas à Ottawa? Nous sommes en outre une banque fédérale de sorte que nous limiter à une province donnée en possédant une charte fédérale semble illogique. Je sais que cela peut se faire mais il nous semble logique de ne pas être trop étroitement liés, par les limites géographiques.

**Le sénateur Laird:** A l'heure actuelle, votre charte vous impose-t-elle des restrictions?

**M. Marcil:** Oui monsieur. En fait, jusqu'à ces dernières années notre charte nous imposait de rester dans les limites de la ville de Montréal. Ce n'est que ces dernières années que nous avons pu en sortir.

**Le sénateur Walker:** Avez-vous essayé de venir à Ottawa, je ne vois pas les raisons qui pourraient vous en empêcher.

**M. Marcil:** Non monsieur, nous envisageons simplement l'avenir. En d'autres termes, si nous nous établissons à Hull, ce que nous avons l'intention de faire parce que c'est une région où il devrait y avoir une bonne banque comme la nôtre, pourquoi ne devrions-nous pas franchir la rivière? Il serait ridicule de se trouver à Hull et d'avoir certains clients qui ne seraient pas en mesure de faire des affaires avec nous parce qu'ils se trouvent à Ottawa.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur Marcil, comment avez-vous fait modifier votre charte il y a quelques années? Je ne me souviens pas qu'elle ait été modifiée ici.

**M. Marcil:** M. Antaki est l'expert juridique. Je vais lui demander de répondre à cette question.

**M. C. Antaki, secrétaire de la Banque d'Épargne du district et de la ville de Montréal:** Honorables sénateurs, en 1970 notre charte a été modifiée; on a même étendu à toute la province de Québec le secteur dans lequel nous pouvons établir des succursales. Cette modification est mentionnée au chapitre trois du premier supplément des Statuts révisés du Canada de 1970.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, je suppose qu'avec les changements envisagés dans la Loi sur les banques, la banque pourrait demander et s'assurer que cette modification soit applicable en vertu de lettres patentes sans recourir au Parlement.

**Le président:** Si le projet de loi est adopté.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** When it becomes law, yes. That is the point.

**Mr. Marcil:** We are treating it now as though we had to have a new act passed, and we would like to have this included.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Without a change in the existing law you would have to come to Parliament for any amendment, but presumably later on you could do it by simply applying for Letters Patent.

**Senator Beaubien:** Provided we pass the act.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Marcil:** The next point I wish to raise is that we would like to remove the five-year dividend restriction re corporations, and take receivables and inventory as security. That is a restriction which cripples the bank in its principal area of endeavour. That area is to help the small depositor and the small corner business sort-of-thing. Those people rarely have a corporation which has been paying dividends for any secured number of years.

We believe that the bank should be allowed to treat with these people within reason. It should have a limitation on the total amount of the portfolio that can be affected by this type of loan, but we should not be treated as though we were a pension fund or something of that nature which has severe restrictions on its functional operations. We are, after all, a bank. If we are going to deal with a man who has just set up a corporation of his own—

**The Chairman:** In other words, you mean that you should be given credit for having some sophistication.

**Mr. Marcil:** That is what I was thinking, sir. This type of restriction might have made sense some years ago, but I do not think it should continue today.

I am now looking at the antepenultimate paragraph, the very short one at the bottom of the page. It says that the bank is of the opinion that its use to the public would be increased if a further clause were to allow the bank to make loans on the security of all moveables. If it has been read in the context of what went before, this would indicate that the bank can make an unsecured loan. But it cannot make loans on moveables with security from moveables.

Again, I think this is something that must have been put in many years ago to prevent the bank from getting perhaps a little over ambitious, and to consider more the personal covenant than the security offered. But in the context of today's operations this would appear to us to be a monopolism and we should remove it and be allowed to use security, which is security for moveables.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are you entitled to provisions of section 88 of the Bank Act?

**Mr. Marcil:** No, sir. That applies only to the so-called true chartered banks. We are an oddsort of fish. Perhaps at this

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** S'il est adopté, oui. C'est là toute la question.

**M. Marcil:** Nous agissons présentement comme si nous devons faire adopter une nouvelle loi et nous aimerions que cela y soit inséré.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sans modification à la loi actuelle, il vous faudrait vous adresser au Parlement pour n'importe quelle modification; peut-être que plus tard, vous pourriez le faire en demandant simplement des lettres patentes.

**Le sénateur Beaubien:** Pourvu que nous adoptions la loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Marcil:** L'autre question que j'aimerais soulever, c'est que nous aimerions retirer la restriction de cinq ans concernant les dividendes dans le cas des sociétés et accepter comme garantie les effets à recevoir et les stocks. C'est là une restriction qui paralyse la banque dans son principal champs d'action, celui qui lui permet d'aider le petit déposant et le petit commerçant du coin. Ces gens-là font rarement affaire avec une société qui verse des dividendes pendant un nombre assuré d'années.

Nous croyons que la banque devrait pouvoir traiter avec eux de façon raisonnable. On devrait limiter le montant total du porte-feuille qui peut être touché par ce type de prêt mais on ne devrait pas nous considérer comme un régime de pension ou quelque autre entreprise du genre à laquelle on impose des restrictions. Nous sommes, après tout, une banque. Si nous devons traiter avec quelqu'un qui vient tout juste de créer sa propre société...

**Le président:** En d'autres termes, vous voulez dire qu'on devrait vous attribuer un certain crédit pour vous diversifier.

**M. Marcil:** C'est ce que je pense, monsieur. Ce genre de restrictions pouvait avoir un certain sens il y a quelques années, mais je ne pense pas qu'elles devraient exister aujourd'hui.

J'en suis maintenant à l'avant-dernier paragraphe, le paragraphe très court au bas de la page. On y dit que la banque estime que le public lui ferait beaucoup plus appel si une clause lui permettait de faire des prêts sur garantie de tous les biens mobiliers. Si on lit cela dans le contexte de ce qui se passait auparavant cela voudrait dire que la banque peut consentir des prêts non garantis. Mais elle ne peut consentir de prêts sur des biens mobiliers en en acceptant par ailleurs comme garantie.

Encore une fois, je pense qu'il s'agit de quelque chose qu'on aurait dû ajouter il y a plusieurs années afin d'empêcher les banques de devenir peut-être un peu trop ambitieuses et de tenir compte plutôt du contrat personnel que de la garantie offerte. Mais dans le contexte actuel cela nous semblerait un monopole et nous devrions l'éliminer et pouvoir utiliser la garantie qui porte sur des biens meubles.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Êtes-vous assujetti aux dispositions de l'article 88 de la Loi sur les Banques?

**M. Marcil:** Non, cette disposition ne s'applique qu'aux banques dites à charte. Nous sommes un organisme assez



[Text]

point I could interject the description of the bank, if you wish. I consider our bank to be the equivalent of a savings and loan organization in the United States, or a trust and loan company, if you wish. That is really what our operation boils down to. That is the essential difference between ourselves and the chartered banks, that we are more directed to the individual, to the mortgage business, and to certain collateral forms of lending, but not the true commercial lending in the sense that a chartered bank will operate.

**Senator Laird:** And that is what you want now, is it?

**Mr. Marcil:** We want to continue the way we are. We do not want to change our charter or our nature, but we do want to have some powers given to us that are there in the context of perhaps 100 years ago.

**Senator Laird:** Actually, without checking it, when were you incorporated?

**Mr. Marcil:** Around 1870 or 1871.

**Senator Laird:** At that stage you were perhaps in a unique position, and it was justifiable to put in these conditions.

**Mr. Marcil:** Absolutely.

**Senator Laird:** And now you are still in a unique position. Is there any other organization like yours in Canada?

**Mr. Marcil:** No, sir, there is not. We had one organization to which I will refer a little later on. That is the Quebec Bank—the one that was in Quebec city. That was taken over.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Was it the Quebec District Savings and Loan?

**Mr. Marcil:** The same idea, but they have disappeared.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Both of those institutions were governed by certain legislation that was passed at the same time as amendments to the Bank Act were passed on each decennial revision; is that correct?

**Mr. Marcil:** Exactly; that is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And you have never sought to have yourselves governed by the Bank Act?

**Mr. Marcil:** No, because we feel—I can touch on that now, if you wish—that that would be a detriment to our operation. We have had many problems. I made a couple of notes. First, there is the comparison between ourselves and the trust and loan companies in the United States. They are quite different from the commercial banks in Canada. We want to conserve that character. The second thing is the asset mix—at least, at the present time. We have 60 per cent of our assets in mortgages, which, of course, would be impossible under the present act for the chartered banks. We do not intend to change that mix very notably, but we do want to play with it a little, because it is not too profitable to be stuck with that large percentage of assets in mortgages.

[Traduction]

spécial. Si vous le desirez, je pourrais maintenant vous décrire notre banque. A mon avis, elle est l'équivalent d'un organisme d'épargne et de prêts aux États-Unis, d'une société de fiducie et de prêts, si vous voulez. C'est vraiment à cela que se réduisent nos activités. La différence essentielle entre nous et les banques à charte, c'est que nous sommes beaucoup plus tournés vers l'individu, vers les prêts hypothécaires et certaines formes parallèles de prêt, mais nous ne nous intéressons pas aux prêts commerciaux comme le font les banques à charte.

**Le sénateur Laird:** Et c'est ce que vous voulez maintenant, n'est-ce pas?

**M. Marcil:** Nous voulons continuer à exister tels que nous sommes. Nous ne voulons pas modifier notre charte ni notre nature; nous voulons toutefois qu'on nous donne des pouvoirs qui existent peut-être depuis 100 ans.

**Le sénateur Laird:** En fait, sans vouloir faire de vérification, à quel moment votre banque a été constituée en société?

**M. Marcil:** Vers 1870, 1871.

**Le sénateur Laird:** À cette époque vous occupiez peut-être une position unique et il y avait tout lieu d'imposer ces conditions.

**M. Marcil:** Absolument.

**Le sénateur Laird:** Et maintenant vous occupez toujours une position unique. Existe-il une organisation semblable à la vôtre au Canada?

**M. Marcil:** Non, monsieur, il n'y en a pas. Nous avons un organisme dont je parlerai un peu plus tard. Il s'agit de la Banque de Québec, celle qui était à Québec même. Elle a été rachetée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** S'agissait-il du prêt d'épargnes du district de Québec?

**M. Marcil:** Quelque chose du genre, mais cela n'existe plus.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ces deux institutions étaient régies par une loi qui avait été adoptée en même temps que les modifications de la Loi sur banques à chaque révision décennale; est-ce exact?

**M. Marcil:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et vous n'avez jamais cherché à être assujettis à la Loi sur les banques?

**M. Marcil:** Non, parce que nous croyons (je puis aborder ce sujet maintenant si vous le désirez) que cela nuirait à notre exploitation. Nous avons eu de nombreux problèmes. J'ai pris quelques notes à ce sujet. D'abord, on nous compare avec les sociétés de fiducie et de prêt des États-Unis. Elles sont tout à fait différentes des banques commerciales du Canada. Nous voulons conserver ce caractère. Deuxièmement, il faut tenir compte du mélange d'avoirs—du moins à l'heure actuelle. Nous avons 60 p. 100 de nos avoirs en hypothèques, ce qui, bien sûr, serait impossible pour les banques à charte en vertu de la loi actuelle. Nous n'avons pas l'intention de modifier considérablement ce mélange, mais nous voulons quand même le remanier quelque peu car il n'est pas très rentable d'avoir un si gros pourcentage d'avoirs sous forme d'hypothèques.

*[Text]*

Then, there is the type of business we now transact and the retraining of the staff required to make use of new powers. There is no point in getting new powers and coming under another act if you cannot make use of it. Our staff are not trained for that. Our global managers, accountants, and so forth, are not people who have been brought up in the tradition of commercial lending. Finally, the big thing that makes us really a trust and loan company—which, God forbid, my telling you—is that we own a trust company. We are 100 per cent owner of a trust company.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You do not need to worry about that.

**Mr. Marcil:** This allows us to offer our services to the public in a manner which the chartered banks cannot do. So for all those various reasons—I do not think I need to go into detail—we are perfectly happy with our setup, providing that some of these artificial retrictions are eased a bit and give us a chance to operate more fully.

**Senator Cook:** Would you be afraid you might have to surrender your trust company?

**Mr. Marcil:** If we were to shift over to a chartered bank situation, I can see problems cropping up very fast.

**Senator Macnaughton:** Is that the Marcil Trust?

**Mr. Marcil:** No; that was my father.

**Senator McIlraith:** With respect to these changes you are speaking about, is it your idea that they should be obtained in the traditional pattern of the past, by amendment to your legislation at the same time as the Bank Act amendment, or that they should be achieved through amendments in the Bank Act?

**Mr. Marcil:** No. We would like to see—and this, I am told, has been a thing of the past—

**The Chairman:** Senator McIlraith, could I point out that under the act which set up the Montreal Savings there is requirement that their charter expires on the July 1, 1977. Therefore they are able to decennial revision, the same as a chartered bank.

**Senator McIlraith:** Yes, but my point on which I wish to satisfy myself, on reading the submission they have made, was whether they wished to proceed by way of coming under some of the extended powers, some of the blanket provisions, in the proposed new Bank Act, or whether they intended to achieve that through amendments in their own particular charter.

**The Chairman:** I assume, since they filed a brief on behalf of the Montreal Savings Bank, that they want any amendments to be made in their act.

**Senator McIlraith:** That is what I wanted to be very clear on, because I was not clear on it from the brief.

**Mr. Marcil:** That is correct. We have read the white paper. We have seen what it proposes, and we believe that since our

*[Traduction]*

Ensuite, intervient le type d'entreprise que nous cherchons actuellement à réaliser ainsi que le recyclage du personnel dont on a besoin pour tirer profit de ces nouveaux pouvoirs. Il ne sert à rien d'obtenir de nouveaux pouvoirs et d'être assujettis à une autre loi si on ne peut en profiter. Notre personnel actuel n'est pas formé à cette fin. Tous nos directeurs, comptables, etc. ont été formés dans la longue tradition du prêt commercial. Enfin, la principale chose qui fait de nous une vraie société de fiducie et de prêts—Dieu me pardonne de vous le dire—c'est que nous possédons une société de fiducie. Nous sommes à 100 p. 100 propriétaires d'une société de fiducie.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous n'avez pas besoin de vous inquiéter à ce sujet.

**M. Marcil:** Nous pouvons donc offrir au public le genre de service que les banques à charte ne peuvent calquer. Pour toutes ces diverses raisons donc—est-il besoin d'aller dans les détails—, nous sommes parfaitement satisfaits de notre sort, pourvu que certaines de ces restrictions artificielles soient allégées quelque peu pour que nous puissions fonctionner pleinement.

**Le sénateur Cook:** Craignez-vous de devoir renoncer à votre société de fiducie?

**M. Marcil:** Si nous devons une banque à charte, les problèmes ne manqueront pas de surgir et assez vite.

**Le sénateur Macnaughton:** S'agit-il du Fonds de fiducie Marcil?

**M. Marcil:** Non, c'est celui de mon père.

**Le sénateur McIlraith:** Quant à ces changements dont vous parlez, croyez-vous qu'on devrait procéder selon la façon traditionnelle, par une modification de votre loi en même temps qu'une modification de la Loi sur les banques, ou par des modifications à la Loi sur les banques?

**M. Marcil:** Non. Nous préférierions (et ceci, paraît-il, remonte dans le passé).

**Le président:** Sénateur McIlraith, pourrais-je souligner que la Loi qui a créé la Banque d'épargne de la Cité et du District de Montréal prévoit que la charte de cette banque expire le 1<sup>er</sup> juillet 1977. Elle peut donc faire l'objet d'une révision décennale, tout comme une banque à charte.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais d'après leur mémoire, je tiens à savoir s'ils préfèrent être assujettis à certains pouvoirs dont la portée aura été élargie, à certaines dispositions générales du nouveau projet de Loi sur les banques, ou s'ils ont l'intention d'apporter des modifications à leur propre charte.

**Le président:** Je présume, puisqu'ils ont déposé un mémoire au nom de la Banque d'épargne de Montréal, qu'ils veulent que des modifications soient apportées à leur loi.

**Le sénateur McIlraith:** C'est ce que je tenais à savoir très clairement, parce que le bill n'était pas précis à ce sujet.

**M. Marcil:** C'est exact. Nous avons lu le Livre blanc. Nous avons vu ce qu'il propose, et nous croyons que puisque notre loi



[Text]

act is up for review, many of the provisions—not all, but many—of the white paper should be incorporated into ours.

**Senator Cook:** You would like the right to make loans on the security of moveables? That would be a profitable business?

**Mr. Marcil:** Yes, on moveables, and so forth.

**Senator Cook:** If you had that, what would be the major difference that separates you from the chartered banks?

**Mr. Marcil:** The first major difference is the ownership of the trust company, which we can do in ours but we cannot in the other. The other section is section 88 of the Bank Act, which is a general section that allows the taking of all the assets of the thing. I do not believe we are asking for quite that. We are asking for the right to loan and take certain moveables in security. If a person comes to us and has 100 shares in, say, Bell Telephone stock and wants to deposit that with us as security for a loan, we cannot take it. We can make the loan but we cannot take the security. We do not want to go to the extent of walking in and holus bolus taking over a real commercial operation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You cannot even take a bill of sale from them?

**Mr. Marcil:** We are restricted to making loans on notes, and on mortgage loans. Those are our two main sources.

**Senator Cook:** Would moveables include warehouse receipts and things of that nature?

**Mr. Antaki:** The intention of the bank is to request permission to obtain a mortgage on individual goods, on one definite moveable property. Someone who wants to get a loan to buy a car, cannot give us the car in guarantee. But no commercial lending, no warehouse receipts, no bills—nothing of a commercial nature. We want to go into commercial lending. This is the main difference. Commercial lending as such we will not go into, and did not apply for it.

**Senator Laird:** Have you any power to do any factoring or leasing?

**Mr. Antaki:** For the time being, no; but we have requested that this be granted to us within restricted limits. We are limited overall in the percentage of money we can lend to a certain percentage of our overall assets.

**Senator Macnaughton:** If I understand your position, you want the benefits of the white paper without some of the obligations?

**Mr. Marcil:** I think that is being a little hard on us.

**The Chairman:** It is blunt, but it may be factual.

**Mr. Marcil:** Not quite. There are areas. For example, here is another area in which we serve the public, that we might have difficulty with if we were a chartered bank. As to our hours, we are open until 6 o'clock at night. That, of course, is a

[Traduction]

doit être révisée, un bon nombre de dispositions—non pas toutes, mais un bon nombre—du Livre blanc pourraient être incorporées aux nôtres.

**Le sénateur Cook:** Vous aimeriez avoir le droit de faire des prêts contre garantie de biens meubles? Ce serait une entreprise rentable?

**M. Marcil:** Oui, sur les biens meubles etc.

**Le sénateur Cook:** Si vous obteniez cela, quel serait la principale différence entre vous et les banques à charte?

**M. Marcil:** La première grande différence est la possession d'une société de fiducie, ce que nous pouvons faire chez nous, mais pas d'ailleurs. L'autre article est l'article 88 de la Loi sur les banques, un article général qui permet la saisie de tous les avoirs. Nous ne demandons pas tout à fait cela. Nous demandons le droit de prêter et de prendre certaines valeurs mobilières en garanties. Si une personne s'adresse à nous et qu'elle nous dit détenir 100 actions de Bell Téléphone par exemple et qu'elle désire les déposer chez nous pour garantir un prêt, nous ne pouvons les accepter. Nous pouvons faire le prêt mais nous ne pouvons prendre la garantie. Nous ne voulons pas nous transformer tout à coup en véritable exploitation commerciale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous ne pouvez même pas accepter comme garantie un contrat de vente?

**M. Marcil:** Nous devons nous contenter de faire des prêts contre des billets ou des prêts hypothécaires. Ce sont nos deux sources principales.

**Le sénateur Cook:** Les biens meubles comprendraient-ils les certificats d'entrepôt et autres biens de cette nature?

**M. Antaki:** La banque a l'intention de demander la permission d'obtenir une hypothèque sur les biens personnels, sur un bien meuble en particulier. Une personne qui veut emprunter pour acheter une auto ne peut pas nous fournir l'auto comme garantie. Il n'est pas question, non plus, d'accepter des certificats d'entrepôts ou des factures, bref, aucune garantie d'ordre commercial. Nous voulons nous lancer dans les prêts commerciaux. C'est là la différence principale. Nous n'avons aucune intention de nous intéresser aux prêts commerciaux comme tels et nous ne l'avons pas demandé.

**Le sénateur Laird:** Êtes-vous autorisés à participer à l'affermage de créances au crédit-bail?

**M. Antaki:** Pour le moment, non; mais nous avons demandé la permission de le faire, sous réserve de certaines limites. En somme, le montant d'argent que nous pouvons prêter ne doit pas excéder un certain pourcentage de nos avoirs.

**Le sénateur Macnaughton:** Si je comprends bien, vous voulez profiter des avantages du Livre blanc sans être astreint à certaines de ses obligations?

**M. Marcil:** Je crois que vous êtes un peu injuste à notre endroit.

**Le président:** C'est un peu âpre, mais c'est peut-être vrai.

**M. Marcil:** Pas tout à fait. Il y a par exemple, certains domaines où nous servons le public et où nous pourrions avoir certaines difficultés si nous étions une banque à charte, en ce qui concerne nos heures, nous sommes ouverts jusqu'à six



[Text]

great convenience to the working person who leaves his office or factory at five and can come to us. We used to be open until late in the evening, but we had to cut that back because of the cost. But we still are open until six. If we were under the chartered bank operation, we would have to inform with the others. They would not allow us to do it.

**Senator Macnaughton:** Are you not asking for factoring and leasing?

**Mr. Marcil:** Well, I am not so sanguine about getting those particular powers as I am about the movements.

**Senator Macnaughton:** And you do not want to make deposits with the Bank of Canada?

**Mr. Marcil:** We have them now.

**Senator Macnaughton:** Yes, but under the white paper formula.

**Mr. Marcil:** There we are objecting to the loss of the interest which we now have. We have a document that forms part of this submission which indicates to you the amount that it is now producing in our income. At the time the document was drawn up it showed \$1.5 million income.

**Senator Cook:** Exhibit A?

**Mr. Marcil:** I think it is Exhibit A, yes. It has been amended to bring it up to date because it was pointed out to us that this was made in September of last year when the rates were high. What will it look like today? Well, today it looks like slightly over \$1 million. Now, that is all profit.

**Senator Laird:** You have no desire to get in the clearing house.

**Mr. Marcil:** We are in it now.

**Senator Laird:** But you must, I presume, be dealing through a chartered bank are you?

**Mr. Marcil:** Mr. Collin will answer that.

**Mr. Lionel Collin, Deputy General Manager, the Montreal City and District Savings Bank:** The clearing is handled through the Bank of Canada, just like the other chartered banks. It is just the same. We have a reserve with the Bank of Canada now, and the extent of the other reserves is like other banks, compared to the chartered banks.

**Senator Laird:** Well then, like the trust companies that appeared before us, and like the association, you object to the non-payment of interest on the moneys deposited with the Bank of Canada.

**Mr. Collin:** That is correct.

**Senator Laird:** By the way, on that point, I would be very interested to know whether, if you are given these concessions that you are seeking, you are going to get into any problem with the trust companies. Let us forget about the one you own. Let us speak about the other trust companies. Will there be

[Traduction]

heures le soir. Cela présente bien sûr un grand avantage pour les travailleurs qui quittent le bureau ou l'usine à 5 heures, ils peuvent faire affaire chez-nous. Autrefois, nous étions ouverts jusqu'à tard en soirée, mais nous avons dû réduire nos heures à cause du coût. Nous demeurons toujours ouverts jusqu'à six heures. Si nous étions assujettis au régime des banques à charte, nous devrions nous conformer comme les autres. Elles ne nous permettraient pas d'agir à notre guise.

**Le sénateur Macnaughton:** N'avez-vous pas demandé à offrir des services d'affermage et de crédit-bail?

**M. Marcil:** Enfin, je serais moins réticent à obtenir ce pouvoir en particulier que je le suis au sujet des mouvements.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous ne voulez pas faire de dépôts à la Banque du Canada?

**M. Marcil:** Nous en avons déjà fait.

**Le sénateur Macnaughton:** Oui, mais pas comme le propose le livre blanc.

**M. Marcil:** Nous nous opposons à la perte d'intérêts que nous devons maintenant subir. Nous avons un document qui fait partie de notre présentation et qui vous indique quel montant cela représente dans nos revenus. Au moment où nous avons rédigé le document, cela représentait \$1.5 millions en revenus.

**Le sénateur Cook:** La pièce A?

**M. Marcil:** Je crois que oui. Le document a été modifié et remis à jour parce qu'on nous a souligné qu'il avait été fait en septembre dernier à une époque où les taux étaient élevés. Quel montant cela représente-t-il aujourd'hui? Il s'élève à plus de \$1 million. Ce ne sont que des bénéfices.

**Le sénateur Laird:** Vous n'avez aucun désir de participer au système de compensation.

**M. Marcil:** Nous y participons déjà.

**Le sénateur Laird:** Mais vous devez, j'imagine, faire affaires par l'entremise d'une banque à charte, n'est-ce pas?

**M. Marcil:** M. Collin répondra à cette question.

**M. Lionel Collin, Directeur général adjoint, The Montreal City and District Savings Bank:** La compensation se fait par l'entremise de la Banque du Canada, comme c'est le cas pour toutes les autres banques à charte. C'est tout à fait pareil. Nous avons maintenant des réserves à la Banque du Canada, dans la même mesure que les autres banques, comparative-ment aux banques à charte.

**Le sénateur Laird:** Donc, comme les compagnies de fiducie qui ont témoigné devant nous et comme l'association, vous vous opposez au fait que vous ne percevez aucun intérêt sur les sommes déposées à la Banque du Canada.

**M. Collin:** Vous avez raison.

**Le sénateur Laird:** En passant, je serais curieux de vous entendre répondre à cette question: aurez-vous des problèmes avec les compagnies de fiducie si vous obtenez les concessions que vous avez demandées? Ne parlons pas de la compagnie que vous possédez. Parlons des autres compagnies de fiducie.

[Text]

any problems involved there? Will you be infringing on their territory?

**Mr. Marcil:** No more than the banks are. Part of this is forecast in the white paper. It depends what happens there. The other part deals with actual rights that the banks now have which are being artificially removed from us. There is no problem with the trust companies that I can see.

If you will allow me to continue now, we come to the next item, which is the paragraph completely at the bottom of the page we have been looking at. There you will see that the bank has a restriction on a single loan to an individual of \$10,000. Now, that is a limitation which in today's context, again, makes no sense, because \$10,000 10 years ago and \$10,000 today is not the same money at all. We are therefore asking that there be no restriction.

Again, as the Chairman has pointed out, we are somewhat sophisticated today; we are no longer babes in the woods when it comes to operating a bank; and there is no reason why the savings banks should be restricted to any amount.

**Senator Cook:** This is on an unsecured basis?

**Mr. Marcil:** Yes, on an unsecured basis; but if taken in the context of what I have said before, we would then be able to go beyond \$10,000, and we would be able to take security. These two would go together.

**Senator Connolly:** It is a matter of applying business judgment.

**Mr. Marcil:** Yes.

**Senator Cook:** In other words, you would cut out the unsecured provision.

**Mr. Marcil:** We would both cut out the unsecured provision because we would have the right to take security, and we would cut out the \$10,000 restriction.

**Senator Cook:** As a businessman I can see absolutely no objection to the amount being much more than \$10,000 if it is secured, but I can see that there might be a lot of objection to an amount well above \$10,000 that was not secured.

**Mr. Marcil:** It is a judgment that the bank has to make as to what kind of a loan it is going to be, and as to who it is dealing with. Again, the other chartered banks do not have that restriction.

**Senator Cook:** I know, but they take security.

**The Chairman:** That is the decision we have to make, too.

**Mr. Marcil:** I know; but it seems to us that at this stage it is a function of bank management to make prudent loans, and not have an artificial amount especially where we could take security.

**Senator Cook:** Any loan that is not secured is not prudent.

**Senator Buckwold:** I was wondering whether the witness could compare the operation of his company with the operations of what we know as credit unions, other than from the

[Traduction]

Aurez-vous des problèmes avec elles? Est-ce que vous empiétez sur leur territoire?

**M. Marcil:** Pas plus que les banques. Certains aspects sont d'ailleurs soulevés dans le livre blanc. Cela dépend de ce qui sera décidé. Une autre section traite des droits actuels dont jouissent les banques et qui nous sont maintenant artificiellement retirés. Je ne prévois pas que nous ayons des problèmes avec les compagnies de fiducie.

Si vous me permettez de poursuivre, nous passerons au prochain point, c'est-à-dire au paragraphe tout au bas de la page dont nous parlions. Vous verrez que les banques doivent respecter un plafond de \$10,000 pour les prêts aux particuliers. Cette limite est déraisonnable dans le contexte actuel parce que les \$10,000 d'il y a dix ans et les \$10,000 d'aujourd'hui n'ont pas du tout la même valeur d'achat. Nous demanderons donc qu'il n'y ait aucune restriction.

Comme l'a déjà signalé le président, la situation est beaucoup plus complexe aujourd'hui. Nous ne sommes plus des novices lorsqu'il s'agit de faire marcher une banque; et je ne vois pas pourquoi des dépôts des caisses d'épargne seraient plafonnés.

**Le sénateur Cook:** Vous parlez de sommes non garanties?

**M. Marcil:** Oui, mais dans les conditions dont j'ai parlé tout à l'heure, les prêts que nous consentirions pourraient excéder \$10,000 et nous pourrions alors les garantir. Ces deux éléments iraient de pair.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit d'avoir le sens des affaires.

**M. Marcil:** Oui.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, vous supprimeriez la disposition sur les garanties.

**M. Marcil:** Nous supprimerions cette disposition, car nous aurions le droit de garantir nos prêts ainsi que le plafonnement de \$10,000.

**Le sénateur Cook:** En tant qu'homme d'affaires, je ne vois absolument aucune objection à ce que les prêts dépassent \$10,000 s'ils sont garantis, mais j'en vois beaucoup s'ils ne le sont pas.

**M. Marcil:** C'est à la banque de décider quelle sorte de prêts elle consent et à qui, elle les consent. Ici encore, cette restriction n'est pas imposée aux autres banques à charte.

**Le sénateur Cook:** Je sais, mais leurs prêts sont garantis.

**Le président:** C'est aussi la décision que nous devons prendre.

**M. Marcil:** Je sais. Mais il nous semble qu'à ce stade-là, c'est à la banque d'être prudente lorsqu'elle consent des prêts et nous n'avons pas besoin qu'on nous fixe un montant artificiel, surtout lorsque nous pouvons les garantir.

**Le sénateur Cook:** Tout prêt non garanti n'est pas prudent.

**Le sénateur Buckwold:** Je me demande si le témoin pourrait faire une comparaison entre sa société et les caisses d'épargne et de crédit. Je ne veux pas parler du point de vue de la



[Text]

point of view of ownership. I am not talking about ownership. I am asking my question insofar as their responsibilities are concerned, and their obligations and legal requirements. Is there a great difference?

**Mr. Marcil:** There is a great similarity, actually, and in fact, we consider that at the present time our main competition comes from the credit unions. We do not compete so directly with the chartered banks, because they are in a field that is quite different from ours; but the credit unions are right in our field and we face each other as competitors all the time.

**The Chairman:** Some of the benefits you are now seeking would bring you closer in operation to the chartered banks.

**Mr. Marcil:** Somewhat, yes. That is true; but then the credit unions, I feel, are headed that way, also.

**Senator Connolly:** This is on another point altogether, but could I ask the witness if the bank is subject to the provisions of—and I forget the precise name of the act; is it the Deposit Insurance Act?

**Mr. Marcil:** Yes. We pay premiums for deposit insurance.

**Senator Macnaughton:** On page 4, in your first paragraph, you refer to loans, and if I understand you, you want your limit to be increased to 25 per cent of deposit liabilities. Is that what you are asking?

**Mr. Marcil:** Wait a minute. I think perhaps we are not looking at the same page.

**Senator Macnaughton:** Page 4.

**Mr. Marcil:** I see. The following paragraph from the previous one. That is correct. In other words, what we have just been discussing, namely, this business of making loans that are going to be for unlimited amounts, which sounds awful, but which simply means that we remove the limit of \$10,000. On the other hand, that category of loan would be limited to 25 per cent of our deposit liabilities. We would not be able to become like a commercial bank and have the majority of our business in that category. There is no restriction, as I recall it, on the commercial banks, as to how much of their money they can put into this type of loan; whereas in our case we are quite willing to have a restriction.

**Senator Macnaughton:** Why do you limit it to 25 per cent? Why not 50 per cent?

**Mr. Marcil:** Well, because we do not want to change the character of our institution, particularly, and we would feel that possibly the committee would not want to see such a change. We would be getting so close to a chartered bank in those circumstances, and the question would be, "Why?"

**Senator Cook:** Do you require any notices before the withdrawal of an account?

**Mr. Collin:** It is 24 hours.

**Mr. Marcil:** So it is really no notice.

**Senator Cook:** So you could be called upon to pay a large sum in a very short period of time.

[Traduction]

propriété. Quelles sont leurs responsabilités, leurs obligations et leurs exigences juridiques? Y a-t-il une grosse différence?

**M. Marcil:** Les analogies sont nombreuses en fait, et d'ailleurs nous estimons qu'à l'heure actuelle, ce sont les caisses d'épargne et de crédit qui nous font la concurrence la plus vive. Elle n'est, par contre, pas très importante avec les banques à charte, car ces dernières opèrent dans un domaine qui est très différent du nôtre. Ce n'est pas le cas des caisses d'épargne et de crédit et nous nous faisons mutuellement concurrence.

**Le président:** Les avantages que vous cherchez à obtenir maintenant vous rapprocherait des banques à charte.

**M. Marcil:** En quelque sorte, oui. C'est exact mais les caisses d'épargne et de crédit cherchent à obtenir les mêmes avantages.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit d'un tout autre sujet, mais j'aimerais demander au témoin si la banque est assujettie aux dispositions de—j'ai oublié le nom précis de la loi—la Loi sur l'assurance-dépôt?

**M. Marcil:** Oui. Nous cotisons à l'assurance-dépôt.

**Le sénateur Macnaughton:** A la page 4, au premier paragraphe, vous parlez des prêts et, si j'ai bien compris, vous voulez que le plafond des prêts s'établisse à 25 p. 100 des disponibilités. Est-ce bien ce que vous demandez?

**M. Marcil:** Un instant. Je crois que nous ne sommes pas à la même page.

**Le sénateur Macnaughton:** Page 4.

**M. Marcil:** Je vois. C'est exact. En d'autres termes, tout ce dont nous avons discuté jusqu'à présent, c'est-à-dire toute cette histoire sur les prêts que nous consentirons pour des montants illimités, veut simplement dire que nous supprimerons le plafond de \$10,000. D'un autre côté, cette catégorie de prêts serait limitée à 25 p. 100 de nos disponibilités. Nous ne pourrions pas nous transformer en banque commerciale et la majorité de nos transactions ne se ferait pas dans ce domaine. Il n'y a aucune restriction, comme je l'ai déjà dit, imposée aux banques commerciales sur le montant des prêts qu'elles peuvent consentir. Dans notre cas, nous sommes tout à fait prêts à accepter une restriction.

**Le sénateur Macnaughton:** Pourquoi la limitez-vous à 25 p. 100? Pourquoi pas 50 p. 100?

**M. Marcil:** Parce que nous ne voulons pas changer le caractère de notre institution et parce que nous pensons que le comité n'accepterait pas un tel changement. Nous nous rapprocherions des banques à charte et on nous demanderait pourquoi.

**Le sénateur Cook:** Demandez-vous un préavis avant qu'un client puisse retirer l'intégralité de l'argent qu'il possède sur son compte?

**M. Collin:** Il est de 24 heures.

**M. Marcil:** Il n'y a vraiment pas de préavis.

**Le sénateur Cook:** Par conséquent, vous pouvez être appelé à déboursier une somme importante en très peu de temps.



[Text]

**Mr. Marcil:** Well, one of the reasons that we want to bring about these changes is that on the one hand we are taking deposits that are callable, and on the other hand we are making investments that are, to a large extent, fixed, even though they are short term, and we want to change that mix, because it is not sensible to get yourself completely into that position; but we do not want to change it 100 per cent, because we do not have to. Our record in the past shows it.

**Senator Cook:** It would be a pity if you lost too much of your image as a savings bank, because it is doing a good job, and a lot of people would go to you who would not go to a chartered bank.

**Mr. Marcil:** That is correct—or to a credit union.

**Senator Cook:** I hope your premises will never be as pretentious as those of the chartered banks.

**Mr. Marcil:** What you suggest is quite correct. I think you have put your finger on it. It is quite true.

That brings us to the next paragraph at the top of that page—the first paragraph of the page—and here are two issues that are very, very pertinent. The first one is that in the white paper it is being forecast that the banks (a) will continue having the right to form subsidiaries; and (b) they will continue to have the right to get money in by way of debentures, and that type of operation. Both those avenues are closed to the savings banks, and there is, again, in our opinion, no reason why they should be. Take, for example, the bank that has the policy of owning, to a large extent, the location in which it operates a branch. This means that we have literally tens of millions of dollars involved in real estate that is just frozen there, and that we cannot make use of for the normal operation of the bank. Other banks have solved this by going ahead and setting up a corporation that will hold that real estate. It will operate as a separate entity totally owned by the bank, will raise money as it sees fit, and as the market will allow, on those assets, paying the bank for the purchase of the asset, and thereby freeing the bank's capital.

There is no reason why we should not have that same right. Other institutions have raised money by means of debentures. This is closed to us. The only way we can raise money is by going to the market and selling our shares, which is not a very inexpensive way of doing it, and moreover it seems that every time we need to do this we are doing it at the wrong time, when the shares are depressed in value. Senator Beaubien will know more about that than I will.

**Senator Macnaughton:** Your shares are not depressed in value at the moment, are they?

**Mr. Marcil:** We are coming to that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You do not have the right to issue debt security?

**Mr. Marcil:** No, which is very inhibiting for our operation at a time when the operation is beginning to take on real growth.

[Traduction]

**M. Marcil:** Une des raisons pour lesquelles nous voulons apporter ces modifications est que, d'une part, nous acceptons des dépôts remboursables et d'autre part, nous procédons à des investissements qui, dans une large mesure, sont fixes, bien qu'ils soient à court terme. Nous voulons modifier cette situation car elle n'est pas sensée. Mais nous ne voulons pas la modifier complètement car nous n'avons pas à le faire. Notre expérience l'a montré.

**Le sénateur Cook:** Ce serait dommage que les banques d'épargne perdent leur signe distinctif, car il y a beaucoup de personnes qui ouvrent des comptes chez vous et qui ne le feraient pas dans une banque à charte.

**M. Marcil:** C'est exact. Ou dans une caisse d'épargne et de crédit.

**Le sénateur Cook:** J'espère que vos prétentions ne seront jamais aussi grandes que celles des banques à charte.

**M. Marcil:** Ce que vous dites est assez exact. Je crois que vous avez bien décrit le problème. C'est vrai.

Ceci nous amène au paragraphe suivant en haut de la page—le premier paragraphe de la page—il s'agit là de deux questions très, très pertinentes. La première concerne la prévision dans le livre blanc selon laquelle les banques (a) continueront d'avoir le droit d'établir des succursales et, en second lieu, (b) continueront d'avoir le droit de rassembler des fonds en utilisant des débentures et ce genre de transaction. Ces deux possibilités sont refusées aux banques d'épargne et il n'y a, répétons le, à notre avis, aucune raison pour cela. Étudions par exemple, le cas de la banque dont la politique est d'être propriétaire, dans une grande mesure, de l'établissement dans lequel se trouve une succursale: des dizaines de millions de dollars investis en immeubles sont gelés et ne peuvent servir aux transactions normales de la banque. D'autres banques ont résolu ce problème en constituant une société détentrice de l'immeuble. Elle est une entité distincte qui appartient totalement à la banque, qui peut rassembler des fonds selon les besoins et qui, à mesure que le marché le permettra, grâce à ces avoirs, paiera la banque pour l'achat de l'immeuble. Elle libérera ainsi le capital de la banque.

Je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions avoir les mêmes droits. D'autres institutions ont amassé des fonds par le biais de débentures. Cela ne nous est pas permis. Notre seule possibilité est de recourir au marché, de vendre nos actions, or cela coûte assez cher. De plus, il semble que chaque fois qu'il nous faut prendre de telles mesures, nous le faisons au mauvais moment, lorsque les actions ont le moins de valeur. Le sénateur Beaubien en sait plus que moi à ce sujet.

**Le sénateur Macnaughton:** Vos actions ne perdent pas de valeur en ce moment, n'est-ce pas?

**M. Marcil:** Nous y venons.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous n'avez pas le droit d'émettre des obligations?

**M. Marcil:** Non, ce qui nuit beaucoup à nos activités à un moment où nous commençons à prendre de plus en plus d'expansion.

[Text]

Then we come to the last item that I wanted to speak to in connection with this particular brief, that is the removing of the restriction of 5 per cent to equity on a single mortgage. If we take *grosso modo* our equity at the present time to be \$30 million, which is approximately right, then we have a limitation that prevents us from making a single mortgage loan that exceeds \$1½ million, although we are operating a bank with assets of over \$1 billion. Again this is something which has been there since a time when it was necessary, but it is no longer necessary today. In our mortgage lending we find that what is happening to us and this is the same story for all institutions in this type of operation—in order to get the volume, we have to have such a tremendous number of mortgages that our administrative costs are increasing at an alarming rate. It is hard to keep the lid on on them. The answer is to mix and to get a greater number of large loans in order to increase the average loan.

As to apartment houses, you very rarely find a good, well located, top grade apartment building today that does not require a mortgage in the order of \$3 or \$4 million. We cannot provide it because of our \$1½ million limitation. So we feel that since we are—and I say this modestly, but truthfully—experts in the mortgage field, and we have every intention of staying that way, there is no reason to restrict this operation in any manner at all. It is up to us to judge the value of an operation and lend the amount of money which the appraisal will substantiate, and we should not be limited to 5 per cent of our equity.

**Senator Beaubien:** Mr. Marcil, are you suggesting no limit at all?

**Mr. Marcil:** No limit at all. This is merely a function of management again, in looking at the loan, because we are dealing with large sums of money. In respect of a mortgage loan people say, "Look, you are going to make a \$10 million loan in this particular transaction. It is terrible. You will lose \$10 million." That is not true. You will lose a share on a part of it, but you will never lose the whole \$10 million. Related to our \$1 billion of assets there is no reason for that restriction.

That is all I have to comment on in the brief that was put before you.

**The Chairman:** Mr. Marcil, I wonder if you would develop the subject of reserves. Would you comment, first of all, on the reserves which you are required to hold under the existing act, and, secondly, on the reserve provisions in the white paper.

**Mr. Marcil:** Mr. Collin, I think this would be better answered by you.

**Mr. Collin:** Exhibit A that you have in the book has been changed. I have a new copy here, but it relates to approximately the same figures. If we have to go to the white paper proposition for the reserve, it will cost the bank over \$1¼ million of this amount because so far our reserves with the Bank of Canada consist of a full deposit of approximately \$4 to \$5 million regularly as an average for the month. The

[Traduction]

Et maintenant passons à la dernière question dont je veux vous entretenir à propos de ce mémoire: soit la suppression de la restriction de 5 p. 100 de la valeur pour toute hypothèque simple. Si nous considérons que notre mise de fond s'élève en ce moment à environ \$30 millions, ce qui est à peu près exact, on nous nous empêche donc de consentir un prêt hypothécaire simple qui dépasse \$1 million et demi, même si notre banque possède un actif de plus d'un milliard de dollars. Voilà à nouveau une restriction qui a eue sa raison d'être à un moment donné, mais qui n'en a plus aujourd'hui. Nous nous voyons dans l'obligation, en matière de prêts hypothécaires et c'est le cas pour toutes les institutions qui en font, pour maintenir le volume, d'obtenir un nombre si considérable d'hypothèques que nos coûts administratifs augmentent à un rythme alarmant. Il est difficile de conserver le contrôle. La solution à ce problème est de varier et de consentir un plus grand nombre de prêts importants pour augmenter la valeur de notre prêt moyen.

Pour les maisons de rapport, il est rare de trouver un bon immeuble à appartements bien situé et de bonne qualité qui n'exige pas de nos jours une hypothèque d'une valeur de \$3 ou \$4 millions. Nous ne pouvons consentir ce prêt en raison de notre limite d'un million et demi de dollars. Étant donné que nous sommes, et je dis cela en toute modestie mais bien franchement, des experts dans le domaine hypothécaire, et que nous voulons le demeurer, il n'y a pas de raison pour restreindre ces activités d'une manière ou d'une autre. Il nous appartient de juger de la valeur d'une opération et de prêter la somme déterminée par l'évaluation sans être limité aux 5 p. 100 de notre mise de fond.

**Le sénateur Beaubien:** Monsieur Marcil, suggérez-vous qu'il n'y ait aucune limite?

**M. Marcil:** Aucune limite. Il ne s'agit que de question parce que d'importantes sommes d'argent sont en jeu. Dans le domaine hypothécaire les gens disent: «Vous allez prêter \$10 million pour cette opération. C'est terrible. Vous perdrez \$10 millions de dollars.» Ce n'est pas vrai. Vous en perdrez une partie, mais vous ne perdrez jamais \$10 million de dollars. Quand on considère notre actif de \$1 milliard, cette restriction n'a pas sa raison d'être.

C'est tout ce que j'ai à dire sur le mémoire qui vous a été présenté.

**Le président:** Monsieur Marcil, je me demandais si vous pourriez discuter de la question des réserves. Voudriez-vous tout d'abord, parler des réserves que vous êtes tenus de fournir en vertu de la loi existante, puis des réserves prévues par le Livre blanc.

**M. Marcil:** Monsieur Collin, je pense que vous seriez mieux placés que moi pour répondre à cette question.

**M. Collin:** La pièce A qui se trouve dans le document a été changée pour une autre. J'en ai une nouvelle copie ici. Les chiffres sont à peu près les mêmes. Si nous devons adopter la proposition du Livre blanc concernant les réserves, il en coûtera à la banque plus de \$1¼ million de dollars de ce motant, parce que jusqu'à maintenant, nos réserves à la Banque du Canada consistent en des dépôts d'environ \$4 à \$5 millions



[Text]

circulation of bills in the branches is over \$21 million as an average for the month. The rest of the reserves are with chartered banks, and they amount to \$98 million regularly. This is a guarantee against deposits, and also a guarantee against our clearing. This is the first reserve of 5 per cent of our total deposits. Our total deposits now are approximately \$1.72 billion, and 5 per cent of this amount is \$52 million. So if we go through this new calculation for the 2 per cent and 4 per cent required by the white paper, we will have to have \$11 million with the Bank of Canada right now, with no interest. This has to be compared to \$27 million that we have now with other banks, earning a total of \$3 million yearly. If this white paper goes through with the new cash reserve, it will cost us \$1.025 million a year. I do not like that.

**Mr. C. Albert Poissant, C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, may I ask Mr. Collin a question? I probably know the answer, but I would like it recorded. The difference between your requirement of reserve under your act and that of the chartered banks, is that your reserve can be left with chartered banks at varying interest rates?

**Mr. Collin:** That is it.

**Mr. Poissant:** Whereas chartered banks have to deposit their reserve with the Bank of Canada, and under the first reserve they do not get any interest.

**Mr. Collin:** They do not get any interest at all.

**Mr. Poissant:** That is how you arrive at the calculation on this sheet, that the total annual cost to you, based on this year's calculation, will be in the neighbourhood of \$1 million.

**Mr. Collin:** That is right.

**Mr. Poissant:** I think you also mentioned in your new schedule that you leave at all times with the Bank of Canada \$22 million worth of these Government of Canada bonds as collateral, in case your reserve will not be sufficient to meet your daily clearing.

**Mr. Collin:** That is it. This is part of our portfolio in Canada bonds in the bank.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And you collect interest on those bonds?

**Mr. Collin:** Yes. This is also part of our secondary reserve. Our secondary reserve is 15 percent in Canada bonds and provincial bonds. We have a total now in provincial and Canada bonds of \$133 million. Those are kept as a guarantee against clearing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are the provincial bonds acceptable to the Bank of Canada?

[Traduction]

régulièrement, en moyenne par mois. La circulation d'effets dans les succursales est de plus de \$21 millions, en moyenne par mois. Le reste des réserves sont dans des banques à charte s'élèvent à \$98 millions régulièrement. C'est une garantie sur les dépôts, et également une garantie sur nos opérations de compensation. Il s'agit de la première réserve de 5 p. 100 de l'ensemble de nos dépôts. Tous nos dépôts s'élèvent actuellement à environ 1.72 milliard de dollars. Donc, 5 p. 100 de ce montant donne \$52 millions aujourd'hui. Par conséquent, en adoptant ce nouveau calcul pour les 2 p. 100 et 4 p. 100 requis par le Livre blanc, nous devons déposer tout de suite \$11 millions de dollars à la Banque du Canada et ce, sans intérêt. Comparativement aux 27 millions de dollar que nous avons maintenant dans d'autres banques, et qui nous rapportent \$3 millions de dollars annuellement. Si les nouvelles réserves en espèces proposées dans le Livre blanc sont adoptées, il nous en coûtera \$1.025 million de dollars par année, ce que je n'apprécie guère.

**M. C. Albert Poissant (C.A., conseiller du comité):** Monsieur le président, pourrais-je poser une question à M. Collin? Je connais probablement la réponse, mais j'aimerais que ce soit porté au procès-verbal. La différence entre votre obligation de constituer une réserve en vertu de votre loi et les banques à charte, c'est que vos réserves peuvent être laissées dans les banques à charte à des taux d'intérêt divers?

**M. Collin:** C'est exact.

**M. Poissant:** Alors que les banques à charte doivent déposer leurs réserves à la Banque du Canada et qu'elles ne portent pas d'intérêt pour les premières réserves.

**M. Collin:** Elles ne portent aucun intérêt.

**M. Poissant:** C'est ainsi que vous en arrivez au calcul sur cette feuille; c'est-à-dire que votre coût total annuel, en fonction du calcul de cette année, sera aux environs de 1 million de dollars.

**M. Collin:** C'est exact.

**M. Poissant:** Vous avez également mentionné dans votre nouveau tableau que vous conservez en tout temps auprès de la Banque du Canada 22 millions de dollars d'obligations du gouvernement du Canada en nantissement, au cas où vos réserves ne seraient pas suffisantes pour répondre à vos opérations quotidiennes de compensation.

**M. Collin:** En effet. Cela fait partie de notre portefeuille d'obligations du gouvernement du Canada à la banque.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous percevez des intérêts sur ces obligations?

**M. Collin:** Oui. Cela fait également partie de nos réserves secondaires. 15 p. 100 de nos réserves sont sous la forme d'obligations du Canada et d'obligations provinciales. Nous avons maintenant un total de \$133 millions en obligations provinciales et fédérales, que nous immobilisons comme garantie sur les compensations.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La Banque du Canada accepte-t-elle les obligations provinciales?



[Text]

**Mr. Collin:** They are not deposited there. They are kept in our bank as additional reserve, which we call a secondary reserve.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But the Bank of Canada recognizes provincial bonds as a secondary form of security?

**Mr. Collin:** Yes, this is in the Bank Act.

**Mr. Poissant:** Have you ever borrowed against your secondary reserve to meet your clearing?

**Mr. Collin:** It could happen once or twice a year. We do not go there often. If we do, it is once a year, or so.

**Senator Buckwold:** Do you have any general money market transactions in which you borrow money on the market in order to meet your requirements?

**Mr. Collin:** On the money market?

**Senator Buckwold:** Yes.

**Mr. Collin:** The only thing we do on the money market is to lend money to brokers or dealers.

**Senator Buckwold:** How about any international money market?

**Mr. Collin:** We are not in the international money market.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is really a repetition of what you said a moment ago, that you cannot issue debt security.

**Mr. Collin:** This is different. The issue of debt security would be a debt to the bank. It would be bonds that banks sell outside to investors.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You cannot do that.

**Senator Buckwold:** What I am referring to, in fact, is the borrowing of money on the open market somewhere, and lending it out at a spread, which is a normal transaction in the banking business.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I see. You do not do that?

**Mr. Collin:** The only things we have with dealers are call loans. We lend money against securities. That is the only thing we are allowed to do.

**Senator Cook:** Just to stay with reserves for a moment, how much of your deposit of \$1 million is made up of deposits of less than \$25,000?

**Mr. Collin:** Less than \$25,000?

**Senator Cook:** Yes, approximately.

**Mr. Collin:** I would say most of our deposits are less than \$25,000. Ninety-five per cent of them are less.

**Senator Cook:** And these are insured under the premium you pay.

**Mr. Collin:** Yes. It is up to \$20,000 per person. They are insured by the Canada Deposit Insurance Company.

[Traduction]

**M. Collin:** Nous ne les y déposons pas, nous les conservons dans notre banque, et elles constituent une réserve supplémentaire, que nous appelons réserve secondaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais la Banque du Canada les reconnaît-elle comme une autre forme de garantie?

**M. Collin:** Oui, c'est ce qui est stipulé dans la Loi sur les banques.

**M. Poissant:** Avez-vous déjà emprunté sur vos réserves secondaires pour faire face à vos compensations?

**M. Collin:** Cela pourrait arriver une ou deux fois par an, nous n'y avons pas souvent recours.

**Le sénateur Buckwold:** Pouvez-vous emprunter de l'argent sur le marché pour faire face à vos besoins?

**M. Collin:** Sur le marché monétaire?

**Le sénateur Buckwold:** Oui.

**M. Collin:** Sur le marché monétaire, nous nous limitons à prêter de l'argent à des courtiers ou à des cambistes.

**Le sénateur Buckwold:** Vous adressez-vous jamais au marché monétaire international?

**M. Collin:** Nous ne nous situons pas sur cette échelle.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit en fait d'une répétition de ce que vous disiez il y a un instant au sujet des titres de dettes que vous ne pouvez pas émettre.

**M. Collin:** Il s'agit d'une chose différente; l'émission de titres de dettes constituerait une dette pour la banque, il s'agirait d'obligations que les banques vendraient à l'extérieur à des investisseurs.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous ne pouvez pas le faire.

**Le sénateur Buckwold:** Je veux dire qu'on peut emprunter de l'argent sur des marchés ouverts, quelque part, et consentir divers prêts, ce qui constitue une activité bancaires normale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je vois, ce n'est pas ce que vous pratiquez.

**M. Collin:** Nous sommes seulement autorisés à proposer des prêts à des cambistes, nous leur prêtons de l'argent que nous puisons des titres.

**Le sénateur Cook:** Toujours dans le cadre des réserves, votre dépôt de \$1 million comprend combien de dépôts inférieurs à \$25,000?

**M. Collin:** Inférieurs à \$25,000?

**Le sénateur Cook:** Oui, approximativement.

**M. Collin:** Je dirais que la majeure partie de nos dépôts, soit les 95% sont inférieurs à \$25,000.

**Le sénateur Cook:** Ils sont assurés avec les primes que vous versez?

**M. Collin:** Oui, elles vont jusqu'à \$20,000 par personne, et elles sont assurées par la société d'assurance dépôts du Canada.

[Text]

**Senator Cook:** So the bulk of your deposits are already insured. Therefore, the reserves you would be called upon to make are in respect of nothing. They are already insured.

**Mr. Collin:** Most of them, yes.

**Senator Cook:** It is a double tax, because you are called upon to make reserves in respect of deposits which are already insured, for which you pay premiums under the Deposit Insurance Act.

**Mr. Marcil:** I might underline one other point, Mr. Chairman. Of our \$600 million in mortgages there are over \$200 million insured, about \$160 million by the National Housing Act and about \$50 million by firms such as MICC. So there you have an asset which is really a solid one as compared to the ordinary commercial bank.

**Senator Cook:** You are over-insured.

**Mr. Marcil:** That is quite true.

**Senator Macnaughton:** You are also asking for the right to issue bank debentures.

**Mr. Marcil:** Yes. That is what we were referring to just a moment ago. In other words, we wish to raise equity money which is considered equity money at the present time by means of a short-term or medium-term, let us say, debenture.

**Mr. Poissant:** What was the bank reserve requirement under your previous charter, prior to 1967?

**Mr. Collin:** It was exactly the same, except for the calculations at the end. It is now made on the monthly basis, but in 1967 or before it was for the full year.

**Mr. Poissant:** So your answer is that the first reserve was 5 per cent and the secondary reserve was 15 per cent. It is only in the mode of calculation that there was a difference.

**Mr. Collin:** That is right.

**Senator McIlraith:** That was before there were such things as the insuring of mortgages, which were the assets, and before there was a Canada Deposit Insurance provision. So the requirements have not changed in any way to take account of these provisions for insuring or guaranteeing payment of some of your assets.

**The Chairman:** Except, Senator McIlraith, that we should look at the fact that there is a Quebec Deposit Insurance Act as well as a Canada Deposit Insurance Act. I take it that you pay premiums on your deposits to the federal government. What is your relation to the Quebec Deposit Insurance Act?

**Mr. Collin:** There is none at all. We are limited to Ottawa. We have to pay to Ottawa. It was first installed in 1966 and since then we have had to pay our premiums to Ottawa, based on our deposits, on April 30 each year.

**The Chairman:** Have you any protection afforded you by the Quebec Deposit Insurance Act?

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Ainsi, la plus grosse partie de vos dépôts sont déjà assurés et, par conséquent, il en est de même des réserves que l'on vous demanderait de constituer.

**M. Collin:** Oui, c'est exact dans la plupart des cas.

**Le sénateur Cook:** Vous êtes doublement taxés, parce qu'on vous demande de constituer des réserves à l'égard de dépôts qui sont déjà assurés et pour lesquels vous versez des primes conformément à la Loi sur l'assurance-dépôts.

**M. Marcil:** Je voudrais souligner un autre point, monsieur le président. Sur nos \$600 millions correspondant aux hypothèques, \$200 millions sont assurés, dont environ \$160 millions en vertu de la Loi nationale sur l'habitation et environ \$50 millions par des compagnies comme la MICC. Il s'agit donc d'un élément vraiment solide par rapport à ce qui se pratique dans les banques commerciales ordinaires.

**Le sénateur Cook:** Vous êtes trop assurés.

**M. Marcil:** C'est tout à fait vrai.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous demandez aussi le droit d'émettre des débentures bancaires.

**M. Marcil:** Oui, c'est de cela que nous parlions il y a un instant; en d'autres termes, nous voulons constituer un capital action ou ce qui est considéré comme tel actuellement, par le truchement d'obligations par exemple, à court ou à moyen terme.

**M. Poissant:** Selon votre acte constitutif, quelles étaient, avant 1967 les exigences relatives aux réserves bancaires.

**M. Collin:** Elles étaient exactement les mêmes à l'exception des calculs qui se font maintenant mensuellement alors qu'en 1967 ou avant, il se faisaient annuellement.

**M. Poissant:** Vous voulez donc dire que la réserve primaire était de 5% et la réserve secondaire, de 15%, la seule différence se situant au niveau des calculs.

**M. Collin:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** C'était avant qu'il n'y ait des assurances sur les hypothèques, qui constituaient l'actif, et avant le disposition de la loi sur l'assurance dépôts du Canada. Les exigences n'ont donc nullement changé pour tenir compte de la nouvelle nécessité d'assurer ou de garantir le versement de certains de vos éléments d'actifs.

**Le président:** Sauf, sénateur McIlraith, qu'il faut tenir compte du fait qu'il existe au niveau du Canada aussi bien que du Québec une loi sur les assurances des dépôts. Je suppose que vous versez des primes sur vos dépôts au gouvernement fédéral; quelle est votre situation par rapport à la loi du Québec sur l'assurance-dépôts?

**M. Collin:** Nous n'avons aucune obligation à cet égard, nous sommes uniquement tenus à l'égard d'Ottawa, nous ne devons faire des versements qu'au fédéral, nous avons commencé à verser des primes à Ottawa en 1966, et c'est que nous faisons encore, le 30 avril de chaque année, en les basant sur nos dépôts.

**Le président:** La loi sur l'assurance-dépôts au Québec vous offre-t-elle certaines protections?



[Text]

**Mr. Collin:** None at all.

**The Chairman:** The protection you enjoy is up to \$20,000 per account.

**Mr. Collin:** Per person.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But your payment under the federal act is governed by the fact that you are federally incorporated. That is the determining factor.

**Mr. Collin:** That is correct.

**Senator McIlraith:** A discussion identical to the discussion we are having now about the requirements for the reserves took place in the earlier revisions, and at that time there was no requirement at all, no opportunity at all, for either insuring mortgages in the way they are now insured or for guaranteeing the deposits, as there is now under the newer legislation. A remarkably similar discussion took place in one of the earlier revisions, when it was maintained that the basis for retaining these percentage points for the reserves was that the assets were not protected by the guarantee.

**The Chairman:** Senator McIlraith, are you talking about the Canadian Deposit Insurance Act?

**Senator McIlraith:** Yes.

**The Chairman:** That was before us in this committee at or about the same time as the Bank Act revision of 1967.

**Senator McIlraith:** That is right.

**The Chairman:** So how can we say whether or not the Bank Act as revised at that time was considered in its terms in the light of the deposit insurance?

**Senator McIlraith:** Because there was discussion in the other place in the committee on this kind of point. I am not referring to the 1967 revision, but to the earlier one. It touched on this point. I have forgotten the year now.

**The Chairman:** The Deposit Insurance Act was 1966 or 1967, so it was at or about the same time.

**Senator McIlraith:** I am referring to the earlier revision.

**The Chairman:** The earlier one was 1954.

**Senator McIlraith:** That is right, and there was one in 1944, and there was a tremendous discussion in the 1944 Bank Act revisions on this very point, because there were no provisions for guarantees and so on. The basis of maintaining these percentages was very much thought over at that time, as you will see if you turn up the evidence.

**The Chairman:** Your point would appear to suggest that the revision this time of the Bank Act and of the chartered banks and also of this particular savings bank should be reviewed in the light of the possible effect of the existence of this deposit insurance and how it could possibly have an effect on reducing the amount of the reserves that are required to be provided under both acts.

[Traduction]

**M. Collin:** Nullement.

**Le président:** La protection dont vous jouissez actuellement s'élève à un maximum de \$20,000 par compte.

**M. Collin:** Par personne.

**Le sénateur Connolly:** (Ottawa-Ouest): Mais ce versement, conformément à la loi fédérale, est régi par le fait que vous êtes constitués en société sur le plan fédéral, ce qui est un facteur déterminant.

**M. Collin:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Une discussion semblable à propos des réserves obligatoires a eu lieu lors de révisions antérieures et, à cette époque, il n'y avait aucune obligation du fait, aucune possibilité d'assurer les hypothèques comme elles le sont aujourd'hui ou de garantir les dépôts comme va le permettre la nouvelle loi. On a à peu près employé le même genre d'arguments à cette époque; on prétendait que c'était parce que les actifs n'étaient pas protégés par une garantie qu'on devait retenir ce pourcentage sur les réserves.

**Le président:** Sénateur McIlraith, parlez-vous de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada?

**Le sénateur McIlraith:** Oui.

**Le président:** Le Comité s'est penché sur la question a peu près à l'époque où il a procédé à la révision de la Loi sur les banques, en 1967.

**Le sénateur McIlraith:** C'est exact.

**Le président:** Alors, comment pouvons-nous dire que cette révision de la Loi sur les banques a été faite en fonction de l'assurance-dépôts?

**Le sénateur McIlraith:** Parce qu'il y a eu des discussions au comité de la Chambre à propos de cette question. Je ne parle pas de la révision de 1967, mais d'une révision antérieure. Elle portait précisément sur cette question. J'ai oublié l'année.

**Le président:** La loi de l'assurance-dépôts a été adoptée en 1966-67, donc, c'était aux alentours de cette période?

**Le sénateur McIlraith:** Je parle d'une révision antérieure.

**Le président:** Il y en a eu une autre en 1954.

**Le sénateur McIlraith:** C'est exact; il y en a eu également une en 1944; d'ailleurs les débats de cette époque sur la révision de la loi des banques, ont donné lieu à de grandes discussions, parce qu'il n'y avait aucune disposition prévoyant des garanties, etc. Si vous lisez les comptes rendus, vous constaterez qu'on a alors fortement pensé à maintenir ces pourcentages.

**Le président:** Vous semblez proposer que la révision actuelle de la loi sur les banques et des banques à chartes ainsi que la révision des statuts de cette caisse d'épargne devrait être faite compte tenu des conséquences éventuelles de l'assurance-dépôts et de la façon dont elle pourrait faire baisser les réserves exigées aux termes de ces deux lois.



[Text]

**Senator McIlraith:** Yes. That point should be looked at. It may be desirable to reduce it. It may not. But it would want to be looked at. That is the point.

**Senator Cook:** Mr. Chairman, on the question of reserves, in the white paper at page 20, talking about reserves and the necessity of all banking institutions maintaining reserves, it says, "finally it provides a framework that would ensure for the future that the Central Bank would continue to have effective control over monetary conditions in Canada, even should substantial shifts in the relative importance of the deposit institutions occur."

One of the reasons they want reserves from you is to be able to have effective control over monetary conditions in Canada. Can you help us on that point? If you do not wish to make an observation now, perhaps you can submit one later. What is your observation on that contention in the white paper?

**Mr. Marcil:** It is probably a true statement. It has its value, there is no doubt about it, having these reserves in hand by the government. But I believe what we are running into is not a question of maintaining reserves, but is a question of maintaining non-interest-bearing reserves. That really is the problem. If we could form a manner of operation which would allow the Bank of Canada to have these reserves in the form of interest-bearing deposits, I do not think there would be that much of an uproar, and it would certainly solve the problems so far as I am concerned.

**Mr. Collin:** There would be no problem for us at all.

**The Chairman:** What you are suggesting, Mr. Marcil, would give the Bank of Canada some income.

**Mr. Marcil:** I realize that.

**Senator Cook:** You don't think that is a god reason.

**The Chairman:** I didn't say it was.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I should like to refer to the last three pages of the brief, dealing with the caisses populaires and recent attempts to buy shares.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I know you have an important point, Senator Macnaughton, but it seems to be one that is different. Because I have not been present at too many meetings I should like to get this point clear. I take it that if the reserve requirement to be deposited with the Bank of Canada under the provisions of the white paper is to be met, say, by Government of Canada bonds, which you would continue to own and hold—they are subject to call by the central bank, but you would draw the interest on it—then the security that is required would be provided. The central bank would only be deprived of the income that these securities might earn.

**Mr. Marcil:** That is correct, sir. I think you would find that some of our confreres in the caisses populaires movement might find themselves pacified and say "Well, we have to carry

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Oui. On devrait examiner cette question. Il serait peut-être souhaitable de réduire ce pourcentage. Mais je pense que cela vaudrait la peine d'être étudié; c'est du moins mon opinion.

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, pour ce qui est de la question des réserves, on en discute à la page 20 du Livre blanc, chapitre consacré aux réserves obligatoires et à l'obligation pour toutes les institutions bancaires de garder des réserves. On y dit: «Enfin, elle permet à la banque centrale de continuer à maîtriser efficacement, à l'avenir, la situation monétaire du Canada, même si la répartition des dépôts entre les catégories d'institutions se modifie sensiblement.»

L'une des raisons pour laquelle on veut vos réserves, c'est qu'elles vont permettre de maîtriser efficacement la situation monétaire du Canada. Pourriez-vous éclaircir cette question? Si vous ne voulez pas répondre immédiatement, peut-être pourriez-vous le faire plus tard. Que pensez-vous de l'idée exprimée dans le Livre blanc?

**M. Marcil:** C'est probablement exact. Il ne fait aucun doute que le contrôle de ces réserves par le gouvernement n'est pas sans mérite. Mais je crois que la question déborde le cadre du maintien des réserves et se rapporte plutôt à celle du maintien des réserves des dépôts non rémunérés. Voilà réellement le problème. Si nous pouvions trouver un mécanisme qui permettrait à la Banque du Canada de conserver ces réserves sous forme de dépôts rémunérés, je crois que cela atténuerait les critiques; en ce qui me concerne, cela permettrait de résoudre les problèmes.

**M. Collin:** Pour nous, il n'y aurait pas de problème du tout.

**Le président:** Votre proposition, M. Marcil, permettrait à la Banque du Canada d'en tenir un certain profit.

**M. Marcil:** J'en suis conscient.

**Le sénateur Cook:** Vous ne croyez pas que c'est une bonne raison.

**Le président:** Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je voudrais revenir aux trois dernières pages du mémoire se rapportant aux Caisses populaires et à leurs récentes tentatives pour acheter des actions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je sais que la question que vous allez soulever est importante, sénateur Macnaughton, mais il me semble que c'est un autre sujet. Vu que je n'ai pas pu assister à une bonne partie des séances, je voudrais tirer les choses au clair. Je suppose que si pour satisfaire à l'exigence du dépôt de réserves obligatoires à la Banque du Canada, comme le prévoit certaines dispositions du Livre blanc, on émet, disons, des obligations d'épargne du Canada, que vous continueriez à détenir, celles-ci peuvent être rappelées en remboursement par la banque centrale, mais vous pourriez en retirer les intérêts. Ce serait une façon de fournir la protection demandée mais la banque centrale serait alors privée du revenu que les valeurs immobilières lui rapportent.

**M. Marcil:** C'est exact, monsieur. Vous constateriez je pense que cela vous permettrait d'apaiser les revendications de nos confrères du mouvement des Caisses populaires qui ont, de

[Text]

these things anyway. Any prudent banker will have a certain number of assets in the form of Dominion of Canada bonds, or some such bond, and instead of holding them up, they will form our reserves."

**Senator Connolly (Ottawa West):** You do it now to a certain extent by depositing them with chartered banks, do you not?

**Mr. Marcil:** That is right, and also holding Dominion of Canada and provincial bonds.

**Senator Connolly:** My other question, which perhaps you cannot answer is that for a reserve system like this to be maintained, would there be any excessive or unusual expense incurred by the central bank if you continue to get the interest?

**Mr. Collin:** As it is set up now, the bonds are with the Bank of Canada in our case and they have our cash without interest. I do not think it would involve any more cost to them.

**Senator Connolly (Ottawa West):** When you talk about further income with the Bank of Canada, it is perhaps just another source of income that they think they would like to tap.

**The Chairman:** Senator Connolly, at the present time—I think, Mr. Marcil, this is correct—the Montreal Savings Bank provides two reserves: a primary reserve which under their operation bears interest which is payable to you, on the primary reserve; and also on the secondary reserve there are additional types of securities that they deposit over and above their primary reserve requirements, and you get the interest on that. So the whole way through you are earning income on the reserve that you provide. The white paper, while it proposes to maintain primary reserves and secondary reserves, proposes that the primary reserves will not bear interest. Is that a clear statement?

**Mr. Collin:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Will not bear interest to them, but will bear interest to the Bank of Canada.

**The Chairman:** Well, yes; but the primary reserve, so far as chartered banks are concerned, will not bear interest and does not now bear interest.

**Senator Cook:** In other words, the Bank of Canada will not pay interest on those reserves.

**The Chairman:** There are some provisions in the Bank of Canada Act under which in certain circumstances the Bank of Canada may pay interest. In other circumstances it may not. Therefore, when we are looking at that aspect we have to think in terms of amendments to the Bank of Canada Act. Our counsel has a question on reserves.

**Mr. D. Scott, Q.C., Legal Adviser to the Committee:** I have a minor question, Mr. Collin. The present cash reserve is calculated on deposit liabilities. Can you tell us something

[Traduction]

toute façon, à s'occuper de ce genre de transactions. Tout banquier prudent aura dans ses actifs un certain nombre d'obligations d'épargne du Canada ou un autre genre d'obligation et plutôt que d'être retenues, elles vont constituer nos réserves.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous le faites déjà, dans une certaine mesure, en les déposant dans les banques à charte, n'est-ce pas?

**M. Marcil:** C'est juste; et aussi en détenant des obligations du Dominion du Canada et des provinces.

**Le sénateur Connolly:** Voici une autre question, à laquelle vous ne pourrez peut-être pas répondre: pour maintenir un système de réserve comme celui là, la banque centrale devra-t-elle subir des dépenses excessives ou extraordinaires, si vous continuez de toucher les intérêts?

**M. Collin:** Présentement, dans notre cas, nos obligations sont placés à la Banque du Canada qui en dispose sans nous payer d'intérêts. Je ne crois pas que cela lui occasionnera de nouveaux déboursés.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quand vous parlez de revenu supplémentaire pour la Banque du Canada, il s'agit peut-être simplement d'une autre source de revenu qu'elle aimerait s'approprier.

**Le président:** Sénateur Connolly, à l'heure actuelle—dites-moi si c'est exact, M. Marcil—la Banque d'épargnes de Montréal maintient deux réserves: d'une part, une réserve primaire qui, de la façon dont notre banque fonctionne, porte intérêts qui vous sont payables; d'autre part, une réserve secondaire comprenant d'autres catégories de valeurs mobilières, que votre banque garde en réserve en sus de la réserve primaire, et qui vous rapporte des intérêts. Vous touchez donc un revenu sur toutes les réserves que vous maintenez. Alors le Livre blanc propose l'obligation de maintenir des réserves primaires et secondaires, il propose également que les réserves primaires ne portent pas intérêts. Est-ce exact?

**M. Collin:** C'est juste.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Elle ne portera pas intérêts pour eux, mais elle portera intérêts pour la Banque du Canada.

**Le président:** Oui, mais la réserve primaire des banques à charte ne portera pas intérêts et elle n'en porte pas intérêts actuellement.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, la Banque du Canada ne paiera pas d'intérêts sur ces réserves.

**Le président:** Certaines dispositions de la Loi sur la Banque du Canada autorisent cette dernière, dans certains cas, à payer des intérêts. Dans d'autres, elle ne le peut pas. Nous devons donc, en étudiant cet aspect, nous souvenir que tout changement appellerait une modification de la Loi sur la Banque du Canada. Notre conseiller juridique aurait une question à poser au sujet des réserves.

**M. D. Scott, C.R., Conseiller juridique du Comité:** J'aurais une question plus ou moins importante à vous poser, M. Collin. Actuellement, l'importance de la réserve exigée est fonction



[Text]

about your deposit liability mix. Are those all chequable deposits, or are there term deposits in there?

**Mr. Collin:** There are term deposits, but in our banks, like the chartered banks, term deposits are cashable at any time. So far as we are concerned, all our deposits are callable.

**Mr. Scott:** A term deposit would not be what we have had described before this committee as a chequable deposit—that is, a chequing account type of deposit.

**Mr. Collin:** They are not all chequing accounts, no.

**Mr. Scott:** Can you tell me what proportion of your deposit liabilities would be chequable deposits, approximately.

**Mr. Collin:** Out of \$1 billion, perhaps \$25 million. That is all. Two per cent.

**The Chairman:** So that if the basis for providing reserves by your bank was based on chequable deposits, your contribution by way of reserves would be substantially less?

**Mr. Collin:** Very much so.

**Mr. Scott:** In other words, if you look at exhibit A, deposits with the Bank of Canada for clearing house purposes was almost \$5 million. That I understand is in the form of securities rather than cash; is that right—or is that cash?

**Mr. Collin:** This is cash. Those are bonds appearing every day, in the average month.

**Mr. Scott:** Is that calculated and based on your overall deposit liabilities, or is it calculated on your chequing activity?

**Mr. Collin:** It is the chequing activity. This is the clearing balance every day. So many banks charge us for the clearing and we have deposits in cheques to other banks. So our balance at the end of the day would be, in the average, from \$4 million to \$5 million every day.

**Senator Beaubien:** You get interest on that?

**Mr. Collin:** No, not at all. The Bank of Canada only.

**The Chairman:** Is it not justifiable that reserves that are provided for clearing balances should be in the form of cash or bank notes and not be subject to earn interest for you?

**Mr. Collin:** I do not think it should bear interest at the actual reserves—

**The Chairman:** I am taking the term “clearing balances.” That has a specific purpose. It must be, or should be, in ready cash for things that are just as ready as cash for you.

**Mr. Collin:** It is ready cash.

[Traduction]

des obligations envers les déposants. Pourriez-vous me dire en quoi consistent vos obligations envers les déposants? S'agit-il seulement de dépôts encaissables par chèque, ou y a-t-il aussi des dépôts à terme?

**M. Collin:** Il y a des dépôts à terme, mais dans nos banques, comme dans les banques à charte, les dépôts à terme peuvent être retirés en tout temps. Chez-nous, tous nos dépôts sont remboursables.

**M. Scott:** Un dépôt à terme ne correspond pas à ce que nous avons décrit devant le comité comme étant un dépôt encaissable par chèque, c'est-à-dire un dépôt placé dans un compte-chèques.

**M. Collin:** Non, ce ne sont pas tous des comptes encaissables par chèque.

**M. Scott:** Pouvez-vous nous dire, en gros, dans quelle proportion vos obligations envers vos déposants consistent en dépôts encaissables par chèque?

**M. Collin:** Sur \$1 milliard, peut-être \$25 millions. Pas plus. Donc, 2 p. cent.

**Le président:** De sorte que si les réserves exigées étaient calculées en fonction des dépôts encaissables par chèque, votre contribution serait sensiblement moins importante.

**M. Collin:** De beaucoup.

**M. Scott:** En d'autres termes, si on jette un coup d'œil sur le document A, les dépôts à la Banque du Canada, aux fins de la chambre de compensation, s'élevaient environ à \$5 millions. Si je comprends bien, ces dépôts consistent en obligations plutôt qu'en espèces, n'est-ce pas?

**M. Collin:** Ils sont en espèces. Il s'agit de valeurs qui fluctuent chaque jour, du moins en temps ordinaire.

**M. Scott:** Cette réserve est-elle calculée en fonction de l'ensemble de vos obligations envers les déposants, ou est-elle calculée en fonction des retraits par chèques?

**M. Collin:** En fonction du bilan quotidien de la compensation. Certaines banques nous font payer pour la compensation et, dans les autres banques, nous avons des dépôts encaissables par chèque. En moyenne, notre bilan de fin de journée se situe entre \$4 et \$5 millions.

**Le sénateur Beaubien:** Vous touchez des intérêts là-dessus?

**M. Collin:** Non, pas du tout. Seulement la Banque du Canada.

**Le président:** N'est-il pas justifiable que les réserves exigées pour la compensation consistent en espèces ou en billets de banque et ne vous rapportent pas d'intérêts?

**M. Collin:** Je ne crois pas que ces réserves devraient porter intérêts...

**Le président:** J'emploie délibérément l'expression «bilan de la compensation». Il doit ou il devrait s'agir de valeurs encaissables pour des choses qui sont également encaissables par vous.

**M. Collin:** Il s'agit d'espèces.



[Text]

**The Chairman:** Therefore, would that not be a separate category, or should be, that it would not bear or make an interest return to you?

**Mr. Collin:** It does not bear interest now. With \$4 million to \$5 million, we can bear that every day; but if it comes to \$11 million a day, as is the proposition in the white paper, we would lose \$1 million a year in this way.

**Mr. Poissant:** Is that \$5 million or \$4 million that you have here that day's balance? It fluctuates. Do you leave at all times a certain minimum of cash with the Bank of Canada to make sure that your cheques are cleared?

**Mr. Collin:** We make sure that we have from \$4 million to \$5 million every day.

**Mr. Poissant:** Over and above your clearing for that day?

**Mr. Collin:** Yes.

**Mr. Scott:** That would represent about 25 per cent of your chequable deposits. In your opinion, is it necessary for clearing security to have that much in the way of cash deposits with the Bank of Canada? In other words, you told us that \$25 million of the \$1 billion deposit liabilities are chequable. If you got a cash deposit with the Bank of Canada for clearing purposes of \$5 million, it is something in the neighbourhood of 25 per cent of your chequable deposits. My question is, do you believe that it is necessary to have that large a deposit with the Bank of Canada in order to provide security for clearing purposes?

**Mr. Collin:** Yes. There is something we would like to point out. You are talking about a chequing account, and we gave you a balance of \$25 million. But with regard to the regular savings account, they can draw cheques on that too—

**Mr. Scott:** Do they have to go to the bank to do that?

**Mr. Collin:** No; they could draw that by clearing too.

**Mr. Scott:** So that is in the form of chequable deposits as well.

**Mr. Collin:** The total would be a savings account, and the chequable amount would be \$250 million.

**Mr. Scott:** Let me put it this way: \$250 million of the \$1 billion would be represented by deposits upon which a cheque may have to be cleared through the system.

**Mr. Collin:** Yes.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, can I direct a question to you?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Buckwold:** I know that we have a chairman who is probably as well informed about the act, and has been for a period of many years, as anybody in this country.

[Traduction]

**Le président:** Ainsi, ne serait-il pas normal que ces réserves ne vous rapportent pas d'intérêts.

**M. Collin:** Présentement, elles ne portent pas intérêts. Des réserves de 4 à 5 millions de dollars, nous pouvons en fournir chaque jour, mais lorsqu'il s'agit de 11 million de dollars par jour, comme le propose le Livre blanc, nous perdriions 1 million de dollars annuellement.

**M. Poissant:** Indique-t-on ici que 5 millions ou 4 millions de dollars représentent le solde du jour? Ce montant varie. Laissez-vous en dépôt de façon permanente, à la banque du Canada, une somme minimale pour être sur que vos chèques sont visés?

**M. Collin:** Nous veillons à avoir chaque jour en dépôt entre 4 et 5 millions de dollars.

**M. Poissant:** Au-dessus du montant pour viser vos chèques ce jour-la?

**M. Collin:** Oui.

**M. Scott:** Cela représenterait environ 25 p. 100 de vos dépôts de comptes-chèques. A votre avis, est-il nécessaire afin d'assurer le visement des chèques d'avoir de telles provisions sous forme de dépôt en espèces, à la banque du Canada? Autrement dit, vous nous avez dit que 25 millions de dollars des 1 milliard de dollars en comptes-chèques peuvent servir à payer les chèques. Si vous avez à la banque du Canada un dépôt en espèces de 5 millions de dollars pour assurer le virement de chèques, cela représente environ 25 p. 100 de vos comptes-chèques. Ma question est la suivante: pensez-vous qu'il soit nécessaire d'avoir un dépôt aussi important à la banque du Canada pour être sûr que le virement de chèques sera effectué?

**M. Collin:** Oui. Il y a un point que nous voudrions signaler. Vous parlez actuellement d'un compte-chèques, et nous vous avons indiqué un solde de 25 millions de dollars. Mais en ce qui concerne le compte d'épargne ordinaire, on peut y tirer des chèques également . . .

**M. Scott:** Doit-on se rendre à la banque pour le faire?

**M. Collin:** Non, on peut les tirer par virement également.

**M. Scott:** En conséquence, il s'agit également de comptes-chèques.

**M. Collin:** Le total constituerait un compte d'épargne, et le montant des comptes-chèques serait de 250 millions de dollars.

**M. Scott:** Permettez-moi de vous l'expliquer ainsi: 250 millions de dollars du milliard seraient représentés par des dépôts permettant le virement de chèques.

**M. Collin:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, puis-je vous poser une question?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Je sais que nous avons un président qui est probablement aussi bien renseigné sur cette loi, et qui l'est depuis de nombreuses années, que n'importe quel banquier au Canada.

[Text]

What is the rationale of having the primary reserves with the Bank of Canada non-interest bearing, other than the fact that there could be some revenue accruing to the Bank of Canada? I am sure this happened even before there was a Bank of Canada.

**The Chairman:** I do not know whether I would reflect the bankers' viewpoint or not, because I am not a banker, but I have always regarded the primary reserves as being reserves for liquidity and for the protection of the public. My own thinking is that they should be in the form of cash, or something that is the equivalent of cash, from the point of view of the speed with which you can move in relation to it.

With regard to the secondary reserves, I have always looked on them as being identifiable with monetary policy, because they have a range of percentages, and in that range you can move up and down and have positive effects one way or another on the monetary situation. Of course, the Bank of Canada also has control in another sense. If it has substantial government bonds, it has a substantial effect on monetary policy, depending on whether it makes a decision to sell those bonds, or whether the decision is to buy more government bonds in the market. The effect of what they do will go back not only through the operation of the banks, but also will have its effect on the near banks and their operation.

Now, I am not lecturing here; I am only expressing a viewpoint.

**Senator Buckwold:** No, but you have given me an answer to my question, and in the first part of it you indicated that because the primary reserves should be so liquid—and quite possibly should even be sitting there in the form of cash—there should be no interest on it.

**The Chairman:** Did I say that that is what I thought it should be, or did I say that this was what I thought the purpose was?

**Senator Buckwold:** I think you said this is what you thought the purpose was. Now, is there, at the present time, any interest on the secondary reserves held by the Bank of Canada from the chartered banks? I think I know the answer, but I would like to hear what you have to say.

**Mr. Poissant:** No.

**Senator Buckwold:** So it all just sits there.

**Mr. Poissant:** Secondary reserves may be made by way of bonds, so therefore they bear interest. Primary reserves, however, are non-interest bearing. And, senator, we are talking about the chartered banks, of course.

**Senator Buckwold:** Yes, of course.

With regard to this proposal in the white paper to have reserve requirements by so-called near banks, would it be logical to suggest there could be an interest payment, albeit a relatively small one, on primary reserves, and thus overcome the objections of the new institutions that are now being affected by a reserve requirement? In other words, it should not be just money put out that is a dead investment.

**The Chairman:** This is the question that we have to consider.

[Traduction]

Quelle est la logique voulant que les réserves primaires à la Banque du Canada ne produisent pas d'intérêt, outre que la Banque du Canada réalise peut-être un bénéfice? Je suis sûr que cela se produisait avant même l'établissement de la Banque du Canada.

**Le président:** Je ne sais pas si j'exprime ou non le point de vue des banquiers, parce que je n'en suis pas un, mais j'ai toujours considéré les réserves primaires comme des réserves pour assurer la liquidité et la protection du public. Personnellement, je pense qu'elles devraient consister en liquidités ou en titres équivalents à des espèces, à cause de la rapidité des transactions qu'elles permettent d'effectuer.

En ce qui concerne les réserves secondaires, je les ai toujours considérées comme étant identifiables à la politique monétaire, parce qu'elles ont une échelle de pourcentages et vous pouvez effectuer des fluctuations dans ces limites et influencer d'une façon ou d'une autre sur la situation monétaire. Bien entendu, la Banque du Canada exerce aussi un contrôle dans un autre sens. Si elle détient une quantité importante d'obligations du gouvernement, elle exerce une influence importante sur la politique monétaire, selon qu'elle décide de vendre ses obligations ou d'acheter d'autres obligations du gouvernement sur le marché. Ces décisions se répercuteront non seulement par l'intermédiaire des opérations bancaires, mais également sur les quasi-banques et leur exploitation.

Je ne vous fais pas un cours, j'exprime seulement un point de vue.

**Le sénateur Buckwold:** Non, mais vous avez répondu à ma question, et dans la première partie de votre réponse vous avez indiqué que, les réserves primaires devant être des liquidités et dans la mesure du possible sous forme de dépôts en espèces, elles ne devraient pas produire d'intérêt.

**Le président:** Ai-je dit qu'à mon avis on devrait procéder de cette façon, ou ai-je dit qu'à mon avis, c'était l'objectif?

**Le sénateur Buckwold:** Vous avez mentionné que vous croyez que c'était là l'objectif visé. Les réserves secondaires confiées à la Banque du Canada par les banques à charte rapportent-elles actuellement des intérêts? Je crois que je connais la réponse, mais j'aimerais vous entendre sur ce point.

**M. Poissant:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** C'est là que se situe le problème.

**M. Poissant:** On peut constituer des réserves secondaires avec des titres, qui portent intérêt. Toutefois, les réserves principales n'en rapportent pas. Nous parlons des banques à charte, sénateur.

**Le sénateur Buckwold:** Oui, évidemment.

Quant à la proposition du Livre blanc qui vise à imposer aux quasi-banques l'obligation de constituer des réserves, serait-il logique de proposer qu'on paye un intérêt, si minime soit-il, pour les réserves principales? On ferait ainsi taire les objections des nouveaux établissements qui sont forcés de constituer des réserves. En d'autres termes, ces réserves ne devraient pas être simplement des placements qui ne rapportent rien.

**Le président:** C'est là la question que nous avons à étudier.



[Text]

**Senator Buckwold:** I wanted to get your reaction on it.

**The Chairman:** Well, as chairman, but just one member of the committee, any reaction I have, I take it, would develop at the stage when we are considering the kind of report we make.

**Senator Macnaughton:** Anything you say now may be used against you.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Buckwold:** Just in summary— and perhaps I will direct this question to the president of this savings bank— can we say that you would not have as much objection to a reserve requirement if there were some interest paid on it?

**Mr. Marcil:** That is our only objection, as far as I know. We are satisfied with the status quo, in which we are maintaining reserves, and which are, in effect, earning interest for us while they are in the hands of the Bank of Canada; but the proposal that is coming up is going to hurt us by removing that income from our pocket and presumably transferring it elsewhere. It will also meet with vigorous objections from people who are being invited to join this system, and who have to put up non-interest bearing reserves. That is the crux of it.

**Senator Buckwold:** Thank you.

**The Chairman:** Any other questions on reserves? Then, perhaps, Senator Macnaughton, at last we can move to your question.

**Senator Macnaughton:** Mr. Marcil, there has been very considerable movement in your shares within the last two weeks. Some people describe it as a raid. Would you care to tell the committee what the real facts are?

**Mr. Marcil:** I am very grateful to the senator, Mr. Chairman, for raising the issue, because, quite frankly, I have it down here at the bottom of my list of points to be discussed.

**The Chairman:** We were going to come to it, I assure you.

**Mr. Marcil:** I consider it the most important thing that we have to look at this morning, and if you will bear with me I will give a little background first.

First let us look at the white paper, page 44, under the heading, "Limitations on Holdings of Bank Shares." Under that heading the second sentence of the first indented paragraph deals with cooperatives, and reads as follows:

A special rule will apply to the latter group in light of the principle that banks should not be controlled by associated interests and in particular that financial institutions, especially those engaged in the taking of deposits from the public, should compete at arm's length. For the purposes of the 10 per cent limit, centrals, federations, or regional unions will be deemed to be associated with their member credit unions or caisses populaires and their combined holdings of shares in any bank will be limited to no more than 25 per cent.

In our brief we refer to this and we suggest that the purpose of it is to rectify, legalize, or otherwise bring under the umbrella a transaction that took place about four or five years ago. This

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Je voulais savoir ce que vous en pensiez.

**Le président:** En tant que président et membre du comité, je crois qu'il est préférable d'attendre la rédaction de notre rapport pour vous faire part de mes opinions.

**Le sénateur Macnaughton:** Tout ce que vous dites maintenant peut être retenu contre vous.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Pour résumer, j'aimerais demander au président de cette banque d'épargne s'il s'opposerait moins fortement à la création de réserves obligatoires, si ces réserves rapportaient des intérêts.

**M. Marcil:** Pour autant que je sache, c'est là notre seule objection. Nous sommes satisfaits des conditions actuelles, qui nous commandent de maintenir des réserves qui nous rapportent des intérêts, pendant que la Banque du Canada les détient; toutefois, cette proposition du Livre blanc nous lèserait, en nous enlevant ce revenu qui serait probablement transféré ailleurs. Elle sera également fortement contestée par les nouveaux établissements qui se joindront au système et qui devront constituer des réserves qui ne leurs rapporteront pas d'intérêts. C'est là le nœud de la question.

**Le sénateur Buckwold:** Merci.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions à propos des réserves? Nous pouvons donc enfin passer à la question du sénateur Macnaughton.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur Marcil, vos actions ont passablement circulé au cours des deux dernières semaines. Certains ont même parlé de pillage. Pourriez-vous expliquer la situation au Comité?

**M. Marcil:** Monsieur le président, je suis très heureux que le sénateur ait soulevé cette question car elle figure au bas de la liste des points que je me proposais de discuter.

**Le président:** Rassurez-vous, nous y arrivons.

**M. Marcil:** Je considère que ce problème est le plus important de ceux que nous avons à étudier ce matin et, si vous me le permettez, je vais d'abord faire un bref historique.

En premier lieu, reportons-nous au Livre blanc, à la page 45, au paragraphe intitulé «Limitation des portefeuilles d'actions bancaires.» La deuxième phrase du premier paragraphe en retrait traite des coopératives et se lit comme suit:

Nous proposons d'introduire une disposition applicable à ces dernières institutions, de façon que les banques ne puissent être contrôlées par des intérêts associés et que, en particulier, les établissements financiers, notamment ceux qui reçoivent les dépôts du public, se fassent concurrence en toute indépendance. Aux fins de la règle des 10 p. cent, les centrales, fédérations ou unions régionales seront réputées être associées aux caisses d'épargne et de crédit qui en font partie et l'ensemble des actions qu'elles détendront dans une banque ne pourra dépasser 25 p. cent.

Nous faisons mention de cette question dans notre mémoire et nous croyons que le but de ces dispositions est de modifier, de légaliser ou de protéger une transaction qui a eue lieu il y a



## [Text]

was the case of the acquisition of a certain bank by the Caisse Populaire Desjardins which—and I do not care what people may say—under the terms of the present Bank Act, certainly constituted an association, at the very very least. Their annual convention is going on right now, and everybody and his brother who is mixed up with this Caisse is in the same room and they are discussing policy and having things explained to them.

About four or five years ago, as I say, another savings bank, the name of which escapes me, though I think it was the Banque d'Économie du Québec, was not doing too well. It was an institution that had been sort of moving along very very slowly and was not a happy one at all. This bank was approached by the Caisse Populaire Desjardins, and they were bought out *holus bolus*. This was a marriage, a merger, or takeover, or whatever you want to call it, that was carried out with the consent of both parties, and to the relief, I suspect of certain governing authorities who saw this as a cleanup of the situation. It was, however, as I say, not a happy one.

The *caisse populaire* having done this, with the purpose of setting up a regular chartered bank—coming back to what has been suggested earlier in this meeting, namely, that the Bank of Quebec should become a regular chartered bank—they did, in effect, change the chartered and became what is known as a “Banque Populaire”, which, I think, is a regular chartered bank.

**Senator Connolly:** Under the Bank Act?

**Mr. Marcil:** Under the Bank Act. As has been brought out at this meeting this morning, and which I think is very, very pertinent, they found out that one does not operate a chartered bank just by saying that one is going to do so. Such an undertaking requires skills. What the *caisse populaire* had taken over had no skills, not even to operate a saving bank, let alone a chartered bank. Therefore they had a dog on their hands that they did not know what to do with, and the thought was, “Well, let us take this business and shove it into the Banque Provinciale; they have the skills and they are operating, and they are not particularly well represented in Quebec City”.

An approach was made to the Banque Provinciale, which met with a good reception, and, again by mutual consent of the two parties, this new bank was brought into the Banque Provinciale, very much as the Unity Bank is in the process of doing. This resulted in the Caisse Populaire being paid for their investment in the new bank, because I understand that when you carry out this kind of an operation you create a new bank. This is the way it is done. The Caisse Populaire received 25 per cent of the shares of the new bank, and of course, this was against the setup of the then existing Bank Act. However, it was allowed to go through. Nobody raised any objection because it was to the advantage of all concerned. All the time it was being done on a mutually advantageous basis.

That is how it came about that the *caisses populaires* found themselves owners of 25 per cent of the shares of the Banque Provinciale, which I suggest to you is effective control. It is not

## [Traduction]

quatre ou cinq ans. Il s'agissait de l'acquisition d'une certaine banque par la Caisse Populaire Desjardins qui, je ne me soucie pas de l'opinion publique, constituait certainement à tout le moins une association aux termes de la Loi actuelle sur les banques. Leur réunion annuelle est actuellement en cours et tous ceux qui de loin ou de près sont associés à ce mouvement, se trouvent dans la même pièce, y discutant les politiques et se faisant donner des explications.

Comme je l'ai mentionné, il y a quatre ou cinq ans, une autre banque d'épargne dont le nom m'échappe, il s'agissait peut-être de la Banque d'Économie du Québec, était en difficultés. Cet établissement, qui avait progressé très lentement, se trouvait devant de nombreux problèmes. Les dirigeants de la Caisse Populaire Desjardins ont rencontré ceux de la banque et ont acheté l'entreprise sans hésiter. Il s'agissait d'une association, d'une fusion ou d'une prise en charge, quel que soit le terme utilisé, à laquelle les deux parties ont consenti, au soulagement, je crois, de certaines autorités qui y ont vu là une amélioration de la situation. Comme je l'ai dit, cet établissement connaissait de graves problèmes.

Les Caisses populaires ont effectué cette acquisition dans le but de créer une nouvelle banque à charte, c'est-à-dire, comme on l'a déjà souligné, de faire de la banque du Québec une banque à charte ordinaire. On a effectivement modifié sa charte et l'institution est devenue la «Banque Populaire» qui, je crois, est une véritable banque à charte.

**Le sénateur Connolly:** En vertu de la Loi sur les banques?

**M. Marcil:** Oui, en vertu de la Loi sur les banques. Comme on l'a fait remarquer ce matin avec raison, les Caisses populaires se sont vite aperçu que l'exploitation d'une banque à charte était plus compliquée qu'ils ne l'avaient d'abord cru. Une telle entreprise exige des aptitudes précises. La nouvelle acquisition des Caisses populaires n'avait pas les qualifications nécessaires pour exploiter une *caisse d'épargne* et encore moins pour exploiter une banque à charte. Elles se sont donc retrouvées avec une entreprise dont elles ne savaient que faire. Elles se sont dit: «Refilons cette affaire à la Banque Provinciale puisqu'elle a les qualifications nécessaires pour en assurer l'exploitation et qu'elle n'est pas particulièrement bien représentée dans la ville de Québec.»

La Banque Provinciale a bien accueilli leur proposition et par consentement mutuel des deux parties, cette nouvelle banque est devenue une filiale de la Banque Provinciale comme la Banque Unité est en voie de le devenir. De cette façon, les Caisses populaires ont recouvré leur investissement dans la nouvelle banque puisque c'est ainsi, je crois, qu'on crée une nouvelle banque. C'est la façon habituelle de le faire. La Caisse populaire a obtenu 25% des actions de la nouvelle banque ce qui était contraire, évidemment, à la Loi sur les banques alors en vigueur. Néanmoins, cette transaction a été permise. Personne ne s'y est opposé parce qu'à l'époque, cette fusion était avantageuse pour toutes les parties concernées.

C'est ainsi que les Caisses populaires ont acquis 25% des actions de la Banque provinciale, ce qui constitue selon moi un contrôle réel. Cela ne veut pas dire qu'on peut tout simplement

[Text]

a means by which you can sort of lay down the law and nobody can open his mouth. But if you are dealing with a shareholder that represents one-quarter of the total shareholdings, you have to consider him as being a very special individual. His wishes, policies and what he wishes to achieve have to be listened to, especially by management. There is very little that management can do.

**The Chairman:** This 25 per cent is something that the white paper proposes.

**Mr. Marcil:** This is what I am getting at.

**The Chairman:** The limitation under the existing law is 10 per cent.

**Mr. Marcil:** That is correct.

**The Chairman:** But it depends on how you interpret it.

**Mr. Marcil:** If you interpret it the way I think we have been told by eminent counsel, and also by people in other areas, that 10 per cent limitation, undoubtedly, under the present act, would apply to the caisses populaires. It would be fought right down the line. However, let us continue with this. Thirty days after I became president of this bank, which was on March 1 last year, Mr. Bélanger became president of the Bank Provinciale. Shortly after that, on May 18, he invited me to have lunch with him. I went across to his bank and we had a very nice lunch. Mr. Bélanger told me that he had in mind taking over the City and District Savings Bank and bringing it into the Bank Provinciale, and asked what I thought of the idea? I replied that it was not up to me to decide whether it was good, bad, or indifferent. I had a board that I had to consult. But, I said, if he was asking for my personal opinion, I saw no reason for it. If he could tell me why, I would be interested.

The only reason he really brought out is that it would give them a better representation in Montreal because they would take over all our branches and we would disappear. I said that it did not sound very attractive.

I put it before my board. The board, I think very wisely, said, "Why should we? We have a place in this society. We have a presence in Montreal." In Montreal, the City and District Savings Bank is a very important bank. If it is a very small one in relation to all of the other banks in Canada, but it has 103 branches in the city of Montreal. That is as many as most of the banks have in that city. Therefore, it is very important. We have done as much as 20 per cent of the mortgage work in that city. We have 25,000 clients who borrow from us on mortgages.

**Senator Beaubien:** How would the Bank Provinciale have got over the fact, if they had taken you over, that you had 60 per cent of your assets in mortgages? How would they have dealt with that?

**Mr. Marcil:** That is a problem that Mr. Bélanger would have had to solve. He would also have had to solve the fact that our charter and his were not related. He was going to go

[Traduction]

imposer des conditions sans que personne n'ait le droit de protester. Toutefois, un actionnaire qui détient le quart de toutes les actions d'une banque doit être considéré comme un client très spécial. La direction surtout doit tenir compte de ses désirs, de ses politiques et de ses objectifs. La direction a en quelque sorte les mains liées.

**Le président:** Le Livre blanc propose ce 25%.

**M. Marcil:** J'y viens.

**Le président:** La limite en vertu de la loi actuelle est de 10%.

**M. Marcil:** C'est exact.

**Le président:** Mais cela dépend de votre interprétation de la loi.

**M. Marcil:** Si vous l'interprétez comme d'éminents avocats et d'autres spécialistes nous l'ont expliqué, la limite de 10% en vertu de la loi proposée s'appliquerait certainement aux Caisse populaires. Ce serait très contesté. Mais continuons l'étude de ce point. Trente jours après être devenu président de cette banque, le 1<sup>er</sup> mars de l'an dernier, M. Bélanger est devenu président de la Banque provinciale. Peu après, le 18 mai exactement, il m'a invité à déjeuner. Je me suis rendu à sa banque et nous avons eu un bon déjeuner. M. Bélanger m'a informé qu'il avait l'intention d'acquérir la City and District Savings Bank et d'en faire une filiale de la Banque provinciale. Il m'a demandé mon avis à ce sujet. Je lui ai répondu qu'il ne m'appartenait pas de décider du bien-fondé de ce projet. Je dois consulter mon conseil d'administration à ce sujet. Mais je lui ai dit qu'à mon avis, il n'avait aucune raison de le faire. Je lui ai dit que j'aimerais connaître ses raisons.

La seule raison qu'il m'a donnée était que cela leur permettrait d'avoir une meilleure représentation à Montréal étant donné que sa banque prendrait possession de toutes nos succursales. Je lui ai répondu que cette perspective ne m'enchantait guère.

J'ai fait part de sa proposition à mon conseil d'administration. Très sagement, à mon avis, il a dit: «Pourquoi devrions-nous l'accepter? Nous avons notre place dans cette société et nous sommes présents à Montréal». A Montréal, en effet, la Banque d'épargne de la Cité et du District de Montréal est très importante. Si elle est très petite par comparaison à toutes les autres banques du Canada, elle possède quand même 103 succursales dans la ville de Montréal. La plupart des banques n'en ont pas plus dans cette ville, ce qui montre bien son importance. Nos prêts hypothécaires consentis à 25000 clients, représentent près de 20% de toutes les opérations faites en ville.

**Le sénateur Beaubien:** Comment la Banque provinciale aurait-elle pu ignorer le fait, si elle vous avait acheté, que 60% de votre actif était constitué d'hypothèques? Comment aurait-elle affronté cette situation?

**M. Marcil:** C'est un problème que M. Bélanger aurait eu à résoudre. Il aurait eu aussi à résoudre le fait que nos chartes n'ont rien de commun. Il allait adopter à notre égard la même



[Text]

through the same procedure that he had gone through with the Quebec Bank. That is, he would apply to Ottawa to change the City and District Bank Charter to have it become a regular charter bank, and then take it over.

However, it all came to naught because, as far as our board was concerned, they saw no reason to do this, and saw no advantage to anyone.

Everything stayed quiet until about a month ago, when I was informed that there were two large blocks of the bank's stock, totalling 10 per cent, changing hands. One had belonged to the Crédit Foncier, the other one to Trucena, a Dutch investment firm. I could not find out who the purchaser was. There was no attempt made to transfer the shares. We sat in sort of stew, with the newspapers asking for information that we did not have. This went on for about 10 days. At the end of 10 days, I was called to receive Mr. Bélanger and Mr. Couture. Mr. Couture is the president of Fiducie du Québec, which is a wholly-owned subsidiary of the Caisses Populaires Desjardins, and it is their trust company. It is a very large trust company.

These two gentlemen came to see me, apologizing, first of all, for having kept me in hot water for 10 days, but it was a technical situation that they explained. The real purchaser of the shares was the caisse populaire, which was going ahead with the idea of Mr. Bélanger of forcing the merger of the City and District and the Bank Provinciale, and using the caisse as a lever to do it, because since they had the precedent of the 25 per cent shares of the Bank Provinciale, they felt they could have 25 per cent of the shares in our bank. Once they had that as a springboard—I again leave it to Senator Beaubien to tell you how it is done, but it is done quickly—it would end up part and parcel of the Bank Provinciale.

Some of the reports have indicated that the bank management attempted to ward this off by getting other groups to buy. I assure you that that is not true. I was questioned by the president of the Quebec Securities Commission. At no time did the management of the bank or, for matter, related people, really try to find out about this. What was happening to us was a most extraordinary thing. Blocks of 10 per cent were changing hands suddenly without our knowledge, and without our knowing where they were going. All we knew was there were sales taking place. Of course, that upset the market terribly. That is why we put at the back of your little red books some of the headlines that appeared in the Montreal papers and other papers like the *Globe and Mail*.

This so unsettled the market that, first of all, we had trouble with depositors who came to us and said that if the bank was going caisse populaire we should let them know, because they wanted to make other arrangements. They had no business with the caisses populaires. If they wanted to be there, they would be there today; they would not be with us.

[Traduction]

procédure qu'à l'égard de la Banque du Québec, c'est-à-dire, qu'il aurait demandé à Ottawa de modifier la charte de la Banque d'épargne de la Cité et du District de Montréal, de façon à en faire une banque à charte régulière pour pouvoir ensuite l'acheter.

Mais ces projets n'ont pas abouti, parce que notre conseil d'administration ne voyait aucune raison de le faire ni avantage pour qui que ce soit.

Tout est resté tranquille jusqu'il y a environ un mois, lorsqu'on m'a informé que deux paquets importants des actions de la banque, totalisant 10%, passaient en d'autres mains. L'un avait appartenu au Crédit foncier, l'autre à la Société d'investissement hollandaise, Trucena. Je n'arrivais pas à découvrir qui était l'acheteur. L'on n'a pas essayé de transférer les actions. Nous étions dans l'embarras, et ne pouvions donner aux journaux des renseignements que nous ne possédions pas. Cela a duré environ 10 jours. Au bout de ce temps-là, on m'a demandé de recevoir MM. Bélanger et Couture. M. Couture est le président de la Fiducie du Québec, qui est une filiale appartenant exclusivement à la Caisse Populaire Desjardins, dont elle est la société de fiducie. Il s'agit d'une société de fiducie très importante.

Ces deux messieurs sont venus me voir, et se sont tout d'abord excusés de m'avoir tenu aux abois pendant 10 jours, situation attribuable, m'ont-ils expliqué, à des détails techniques. L'acheteur réel des actions n'était autre que la Caisse populaire, qui ainsi donnait suite à l'idée de M. Bélanger de forcer le fusionnement de la Banque d'épargne de la Cité et du District et de la Banque provinciale, par l'entremise de la Caisse, puisqu'elle détenait déjà 25% des actions de la Banque provinciale, elle jugeait qu'elle pourrait également détenir 25% des actions de notre banque. Se servant de ce tremplin—je laisse encore au sénateur Beaubien le soin de vous expliquer comment cela se fait, mais cela va vite, la Banque d'épargne deviendrait aussi partie intégrante de la Banque provinciale.

Quelques rapports ont signalé que la direction de la Banque a essayé d'éviter que cela ne se produise, en cherchant à se faire acheter par d'autres groupes. Je vous assure que cela est faux. Le président de la Commission des valeurs mobilières du Québec m'a interrogé. Ni direction de la banque, ni d'autres personnes du milieu n'ont, à aucun moment, cherché des acheteurs. Ce qui nous arrivait était tout à fait extraordinaire: des paquets d'une valeur de 10% passaient soudainement en d'autres mains, à notre insu et sans que nous sachions où elles allaient. Tout ce que nous savions, c'est que des ventes s'effectuaient. Ces opérations ont évidemment beaucoup perturbé le marché. C'est pour cela que nous avons fait imprimer au dos de vos petits livres rouges quelques-unes des nouvelles parnes à la une des journaux de Montréal ou d'ailleurs, comme le *Globe and Mail*.

Le marché était si instable que, d'abord, nous avons eu des problèmes avec les déposants qui nous nous demandaient de leur faire savoir si la banque allait devenir une Caisse populaire, car ils voulaient prendre d'autres arrangements. Il ne faisaient pas affaire avec la Caisse populaire. Si telle avait été leur intention, ils y auraient déjà leur compte et ils ne feraient pas affaire chez nous.



## [Text]

It also, and more seriously, upset our shareholding. We had the boost up to that time 65 per cent of the shares of the City and District were held by small shareholders, spread out all over the place. Only two or three large blocks represented big interests. Today 65 per cent of that bank is owned by four or five interests. Only the remainder of it is spread out amongst the population of the city of Montreal. I think this is a very shameful thing. People who were dealing with us as depositors and so forth were also our shareholders. There was a certain cohesion. All this was brought about because of what you have referred to as—and I think it is a proper word—a “raid” on the bank’s stock.

This could never have happened if the Caisses Populaires and the Bank Provinciale had not relied on the fact that they had been allowed to hold 25 per cent of the Bank Provinciale stock. Had it been clearly expressed to them that proposing this particular transaction, in the first instance, was one thing, but carrying it out subsequently with respect to other banks was an entirely different proposition, and would not be countenanced, this never would have developed.

I think that when one reads the white paper, at page 47 of the summary—and I will just read a few sentences. It says:

—controlled by Canadians and as competitive as possible.

The objective of these proposals is to increase the number of competitors in the banking system.

They provide for recognition of these institutions in federal law and accord them a role in the system as important competitors while at the same time ensuring that the Canadian banking system remains predominantly Canadian-owned and managed.

A fourth group of proposals is specifically focused on other aspects of the objective of promoting competition in financial markets.

Going down to the bottom of that paragraph, the last sentence says:

This emphasis on competition in banking seeks to ensure that Canadian consumers and business will enjoy financial services as lenders or borrowers at prices as favourable as they can be.

This is the philosophy of the white paper, and yet the same white paper turns around and gives a group, and a very powerful group, which owns insurance companies, trust companies, a bank by means of 25 per cent control, and I think some 1,200 individual cooperative caisses all through the province, the right to step into any bank in Canada and acquire 25 per cent of its shares. This does not only apply to the City and District; they can do it in the Bank of Montreal, the Bank of Commerce, in theory if it were carried to the ultimate they could have 25 per cent of all the banks in Canada. That is the proposal.

## [Traduction]

En outre, ce qui est plus grave, la situation énervait nos actionnaires. Jusqu’à ce moment nous étions fiers de dire que 65% des actions de la Banque d’épargne de la Cité et du District de Montréal étaient détenues par des petits actionnaires de toute provenance. Seulement deux ou trois groupes représentaient des intérêts financiers importants. Actuellement, 65% des actions de cette banque sont détenues par quatre ou cinq groupes d’intérêts. Il ne reste que 35% des actions qui sont offertes à la population de la ville de Montréal. Je crois que c’est honteux. Les gens qui déposaient leurs épargnes chez nous étaient en même temps nos actionnaires. Il y avait une certaine cohésion. Tous ces problèmes ont été amenés par ce que vous avez appelé, à juste titre, une «razzia» des actions de la banque.

Cela ne serait jamais arrivé si la Caisse populaire et la Banque Provinciale ne s’étaient pas appuyées sur le fait qu’on leur avait permis de détenir 25% des actions de la Banque Provinciale. Les Caisses populaires n’avaient-elles pas été averties que proposer cette première transaction, était une chose, mais qu’elles ne devraient pas la poursuivre, auprès des autres banques; Si cette première transaction n’avait pas été autorisée, cette situation ne se serait jamais produite.

A mon avis, il faut lire le Résumé qui apparaît à la page 47 du Livre blanc—et je ne citerai que quelques phrases. Il y est dit:

«... contrôlé par les Canadiens et aussi concurrentiel que possible.»

«... en vue d’y accroître la concurrence.»

«Les mesures projetées assujettiraient ces institutions à la législation fédérale et leur feraient une place, en qualité d’importants concurrents, dans le secteur bancaire canadien, tout en veillant à ce que la propriété et la direction de ce dernier restent majoritairement canadiennes.»

«Le quatrième train de mesures proposées touche certains aspects particuliers de la concurrence sur les marchés financiers.»

A la fin de ce paragraphe, la dernière phrase se lit comme suit:

«En donnant la priorité à la promotion de la concurrence dans le secteur bancaire, on cherche à ce que les consommateurs et les entreprises canadiens puissent disposer, en qualité de prêteurs ou d’emprunteurs, de services financiers à un prix aussi favorable que possible.»

Voilà la philosophie du Livre blanc. Et pourtant, ce même Livre blanc revient sur ses positions et accorde à un groupe, à un groupe très puissant, qui possède des sociétés d’assurances, des sociétés de fiducie, et une banque grâce à (25%) des actions et, je crois, quelque 1,200 caisses d’épargne et de crédit dans toute la province, le droit de se porter acquéreur de 25% des actions de toute banque canadienne. Cela ne s’applique pas à la Banque d’épargne de la Cité et du District de Montréal; les Caisses populaires pourraient le faire avec la Banque de Montréal, la Banque de Commerce. En principe, si elles poussaient cette manœuvre à l’extrême, elles pourraient ache-

[Text]

**Senator Cook:** The present act only limits the amount of shares you can vote. You can have 50 per cent, but you can only vote up to 10 per cent.

**Mr. Marcil:** It says that if you have more than 10 per cent you lose the right to vote on the excess.

**Senator Cook:** In the case of the precedent you quoted, where they had 25 per cent, were they allowed to vote that 25 per cent?

**Mr. Marcil:** Indeed. An opinion was given by people in Ottawa. Might I explain the set-up of the caisses populaires, which will give you an idea how it is approached. The caisses populaires consists of individual co-operatives. As I said a moment ago, there are about 1,200 of them. These are local organizations, with partly volunteers working in there, partly paid staff, some bigger, some smaller, some of them making money, some of them losing money. They have been grouped into regionals. There are ten regionals with, let us say, an average of 100 caisses populaires to a region. These ten regionals go up to what is the parent organization, or the grandfather of the lot, which is the Caisses populaires Desjardins de Lévis. It is so well controlled that the people at the lower levels, in the 1,200, can only do certain very minor investments, which are well spelled out for them.

However, as soon as they wish to get into other parts of investments they have to go to their regional to get approval, because the regional does the investing. The regional in turn gets its information on how it should invest from the granddaddy, so there is a definite association that runs through that. Therefore, what the caisses did in the case of the Banque Provinciale was to take three regionals and spread the 25 per cent between the three regionals, thereby getting underneath the 10 per cent level. They were told that these were arm-length operations.

**Senator Macnaughton:** Who told them?

**Mr. Marcil:** I understand the opinion came from the superintendent of banks to the department.

**The Chairman:** Probably the Inspector General.

**Mr. Marcil:** The Inspector General of the department.

**Senator Buckwold:** There was no time proposal for divesting?

**Mr. Marcil:** None at all. The blessing was given to them, "This is on side. You can stay this way for ever."

**Senator Macnaughton:** When was this? Last year?

**Mr. Marcil:** This was four or five years ago. As I said in my earlier remarks, I have no objection to that. The whole development of the Banque Provinciale's transaction was one that made sense all the way down the line. It was bailing out a

[Traduction]

ter 25% des actions de toutes les banques du Canada. C'est ce qu'on propose ici.

**Le sénateur Cook:** La loi actuelle ne restreint que le nombre d'actions assorties du droit de vote. On peut posséder 50% des actions d'une banque, mais seulement, 10% de celles assorties du droit de vote.

**M. Marcil:** La loi stipule que quiconque possède plus de 10% des actions perd le droit de vote assorti à celles qui excèdent ce pourcentage.

**Le sénateur Cook:** Dans le cas du précédent que vous avez cité, où les Caisses populaires détenaient 25% des actions, possédaient-elles 25% des droits de vote?

**M. Marcil:** En effet. Une motivation juridique a été donnée à cet effet à Ottawa. Permettez-moi de vous expliquer le fonctionnement des Caisses populaires; cela vous donnera une idée de l'affaire. Les Caisses populaires sont des coopératives individuelles. Comme je l'ai mentionné il y a un moment, il y en a environ 1,200. Ce sont des organismes locaux, dont une partie des employés travaille à titre bénévole, et l'autre est rémunérée; certains sont très importants, d'autres peu, certains gagnent de l'argent, d'autres en perdent. Les Caisses sont regroupées en régionales. Il y a dix régionales qui réunissent environ cent caisses populaires chacune. Ces dix régionales relèvent de l'Association mère, ou grand-mère, qui est connue sous le nom des Caisses populaires Desjardins de Lévis. Le contrôle est si efficace que les membres des niveaux inférieurs, ils sont environ 1,200, ne peuvent faire que certains investissements mineurs, bien définir pour eux.

Toutefois, dès qu'ils veulent varier leurs investissements ils doivent obtenir l'approbation de leur bureau régional, car c'est lui qui effectue l'investissement. A son tour, le bureau régional obtient de la société mère des renseignements sur la façon dont il doit investir, si bien qu'il existe une véritable association dans tout le processus d'investissement. Par conséquent, dans le cas de la Banque Provinciale, les caisses ont choisi trois bureaux régionaux, ont réparti les 25% entre ces trois régions, et ont obtenu un taux inférieur aux 10% prévus. Elles ont été informées qu'il s'agissait bien de transactions sans lien de dépendance.

**Le sénateur Macnaughton:** Qui les en a informées?

**M. Marcil:** Je crois savoir que cette opinion a été émise par le surintendant des banques du Ministère.

**Le président:** Probablement l'inspecteur général.

**M. Marcil:** Oui, l'inspecteur général du ministère.

**Le sénateur Buckwold:** Il n'y avait pas d'époque proposée pour se départir des investissements?

**M. Marcil:** Absolument aucune. On leur a accordé la bénédiction en leur disant: «C'est marginal. Vous pouvez en rester là indéfiniment.»

**Le sénateur Macnaughton:** Quand était-ce? L'an dernier?

**M. Marcil:** Il y a de cela quatre ou cinq ans. Comme je l'ai dit dans mes observations précédentes, je n'y vois aucune objection. Tout le déroulement de la transaction de la Banque Provinciale était cohérent du début à la fin. Elle permettait de



[Text]

bank in Quebec that was having trouble; it was bailing out the Caisses Populaires, which had developed a bank they did not know what to do with; it was coming along to the Banque Provinciale which could handle the situation quite adequately. There was nothing wrong with that. I think what should have been done is that it should have been recognized that it was against the letter of the law, but an exception would be made in this particular instance since nobody objected to it and it was solving a problem. Now we find that the solution to one problem will become the general rule for all banks, and we are now faced with the possibility that at any time—

**The Chairman:** May.

**Mr. Marcil:** May, yes. But this is what the white paper suggests. We are faced with the possibility that at any time we may suddenly find 25 per cent of our shareholders are our most active competitors. Where is competition going to happen than?

**Senator Macnaughton:** What have you done about the registration of the transfers of those shares?

**Mr. Marcil:** That is another thing. We still have not had those shares presented to us for transfer, which has left us completely in the dark as to the exact percentage the Caisses Populaires holds. This has been going on in Montreal every day. Here we are again, in this morning's *Gazette*:

Caisses bought C & D shares on Provincial Bank "initiative."

**Senator Beaubien:** They cannot vote those shares.

**Mr. Marcil:** At the present time they cannot.

**Senator Beaubien:** Because they are not transferred.

**Mr. Marcil:** They are not transferred, but they can be voted by the present registered owners, and if those people follow the instructions given to them by the actual owners, the beneficial owners, it comes to the same thing.

**Senator Cook:** Have you any information on proxies? Can anybody have a proxy to vote these shares?

**Mr. Marcil:** Yes, there is no restriction on who can get a proxy. Here is the first word that we have as to what is really happening:

Les Unions—

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is this from?

**Mr. Marcil:** From *Le Devoir* of Montreal.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What date?

**Mr. Marcil:** This morning's *Le Devoir*. It is the first word we have had.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What page?

**Mr. Marcil:** Financial page 19.

[Traduction]

dépanner une banque québécoise en difficulté et de venir aussi en aide aux caisses populaire qui avaient engendré une banque dont elles ne savaient plus que faire. On s'adressait donc à la Banque Provinciale, laquelle pouvait résoudre le problème très habilement. Il n'y avait là rien de répréhensible. Je pense qu'il aurait fallu reconnaître que cette pratique allait à l'encontre de la lettre de la loi, mais qu'une exception devait être faite dans ce cas particulier puisque personne ne s'y opposait et que cela résolvait un problème. Nous nous rendons maintenant compte que la solution à un problème deviendra la règle générale applicable à toutes les banques, et nous devons maintenant envisager à tout moment la possibilité de...

**Le président:** Pouvoir.

**M. Marcil:** Pouvoir, oui. C'est ce que laisse entendre le Livre blanc. A tout moment, nous pouvons soudainement découvrir que 25 p. 100 de nos actionnaires sont nos concurrents les plus redoutables. Qu'advient-il alors de la concurrence?

**Le sénateur Macnaughton:** Qu'avez-vous fait au sujet de l'enregistrement du transfert de ces actions?

**M. Marcil:** C'est une autre affaire. Ces actions ne nous ont pas encore été soumises pour transfert, ce qui nous a empêchés d'avoir la moindre idée du pourcentage exact d'actions que détiennent les caisses populaires. Cela se passe à Montréal tous les jours. Et encore dans la *Gazette* de ce matin:

Les caisses ont acheté des actions C et D sur «l'initiative» de la Banque Provinciale.

**Le sénateur Beaubien:** Ces actions ne leur donnent pas droit de vote.

**M. Marcil:** Pour l'instant, elles ne le donnent pas.

**Le sénateur Beaubien:** Parce qu'elles ne sont pas transférées.

**M. Marcil:** Elles ne le sont pas, mais les détenteurs enregistrés actuels peuvent user du droit de vote qui y est attaché, et s'ils suivent les instructions qui leur sont données par les détenteurs actuels, les bénéficiaires, cela revient au même.

**Le sénateur Cook:** Avez-vous des renseignements sur les procurations? Est-ce que tout le monde peut obtenir une procuration pour user du droit de vote que donnent ces actions?

**M. Marcil:** Oui. Il n'existe aucun critère d'admissibilité à l'obtention d'une procuration. Voici les premières nouvelles que nous ayons au sujet de ce qui se passe vraiment:

Les Unions—

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** D'où provient cet extrait?

**M. Marcil:** Du journal *Le Devoir* de Montréal.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De quel jour?

**M. Marcil:** *Le Devoir* de ce matin. C'est la première nouvelle que nous en ayons.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A quelle page?

**M. Marcil:** A la page financière, page 19.



[Text]

**The Chairman:** First of all, Mr. Marcil, you can refuse to make the transfers.

**Mr. Marcil:** Yes, indeed, sir.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, may the witness complete what he was about to say? He did not read it.

**Mr. Marcil:** What I was going to tell you was this:

Les Unions régionales ne détiennent que 11.4% des titres de la Banque d'Épargne.

It would appear that at a general conference of the Caisses Populaires Mr. Rouleau explained how the whole thing came about. He claims it was on the initiative of the Banque Provinciale, that the Caisses were induced to take this raiding operation in hand. They started the operation and the market started to go wild, and certain other people, without consulting the bank, decided to pay as much as \$20 a share for a share that had been selling three days before at \$13 to acquire blocks of 200,000 shares from other stockholders. All this was done, and the Caisses Populaires, who had never intended to pay more than \$17, refused to continue going, and they stopped at 11.4 per cent, although they had objectives of 25 per cent.

What I am trying to say is this. If we are to believe what the purpose of the white paper is, if we are to believe that what we are trying to do is to create a stable, strong, competitive, multi-bank system where people can go to different doors and get what they want, it is not by allowing groups, no matter who they are, to gain control of 25 per cent of one institution that you are going to achieve it. You will unsettle the market; you will do exactly what has happened; you will destroy the fabric. That is what I have to say in my remarks on the Caisses Populaires situation vis-à-vis the City and District. We are not out of it yet. We are still up to our necks in trouble.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Cannot you go one step further and say that the Caisses, on the basis of the previous arrangement, when they got into the Banque Provinciale, can now just as easily allocate these shares to different independent branches of the Caisses, and so comply with the 10 per cent restriction on shares?

**Mr. Marcil:** No, sir. Let me give you the reference in our bank act to the 10 per cent. It says that no person can own more than 10 per cent.

**Mr. Poissant:** You are referring to your own bank act?

**Mr. Marcil:** I am referring to our own bank act. There is another section which explains what an associated shareholder is. It makes it very clear that the intention of this act is to prevent coalitions. I refer to the Quebec Savings Banks Act, page 19, section 45(2), dealing with associated shareholders, which says, for the purposes of all this business of the 10 per cent:

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Marcil, au départ vous pouvez refuser d'effectuer les transferts.

**M. Marcil:** En effet, monsieur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, pourrait-on permettre au témoin de terminer ce qu'il était en train de dire? Il allait lire quelque chose.

**M. Marcil:** Voilà ce que je voulais lire:

Les Unions régionales ne détiennent que 11.4 p. 100 des titres de la Banque d'Épargne.

Il semble qu'au cours d'une assemblée générale des Caisses populaires, M. Rouleau a expliqué comment la chose s'est déroulé. Il a dit qu'à la demande de la Banque Provinciale, les caisses avaient pris cette opération en main. Elles ont lancé l'opération et le marché a commencé à échappé à leur contrôle et certaines personnes ont décidé, sans consulter la banque, de payer jusqu'à \$20 des actions qui se vendaient, trois jours plus tôt, \$13 pièce dans le but d'acquérir, auprès d'autres actionnaires, des paquets de 200,000 actions. Toutes ces opérations ont eu lieu et les Caisses populaires, qui n'entendaient pas payer les actions plus de \$17 pièce, ont refusé de continuer dans la voie dans laquelle elles s'étaient engagées et elles ont arrêté à 11.4 p. 100, même si elles avaient d'abord eu l'intention d'acquérir 25 p. 100 des actions.

Ce que je veux dire, c'est que si nous devons croire à l'objectif visé par le Livre blanc, si nous voulons créer un système bancaire stable, solide et compétitif qui permettra aux gens de s'adresser à des banques différentes et d'obtenir ce qu'ils veulent, nous ne réussirons pas à atteindre cet objectif si nous permettons à des groupes, quels qu'ils soient, de contrôler 25 p. 100 d'une banque. Cela équivaldrait à déséquilibrer le marché; le résultat serait exactement le même que ce qui vient d'arriver: l'effondrement de la structure bancaire. Voilà ce à quoi se résument mes observations sur la situation dans laquelle se trouve les Caisses populaires vis-à-vis de la banque City and District. Nous ne sommes pas encore au bout de nos peines. Des difficultés nous en avons encore par-dessus la tête.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ne pourriez-vous pas aller un peu plus loin et dire que les caisses, à cause de l'entente antérieure, par laquelle elles ont acheté des actions de la Banque Provinciale, ont maintenant le loisir d'allouer facilement lesdites actions aux différentes succursales indépendantes des caisses et, de cette manière, de se conformer à la restriction de 10 p. 100 touchant les actions?

**M. Marcil:** Non, monsieur. Permettez-moi de vous rappeler un passage de notre Loi sur les banques où il est question des 10 p. 100. Ce passage dit qu'aucun individu n'a le droit de posséder plus de 10 p. 100 des actions.

**M. Poissant:** Vous parlez de votre propre loi?

**M. Marcil:** C'est exact. Un autre article de cette loi explique ce qu'est un actionnaire associé. Il est clair que cette loi vise à empêcher les coalitions. Je fais allusion à l'article 45(2) de la Loi du Québec sur les banques d'épargne, à la page 19, dans lequel il est question des actionnaires associés et où il est prévu, en ce qui a trait à la limite de 10 p. 100:

[Text]

a shareholder . . . is deemed to be associated with another shareholder if

(a) one shareholder is a corporation of which the other corporation is an officer or director.

Then it goes through a whole list of situations.

It goes on a little further. On page 19, towards the top, there is a clause which defines what a corporation is. It says that a corporation includes an association, a partnership or other organization. And in that sense, if the Caisses Populaires have an association that operates jointly, then their individual members form a corporation or a person within the meaning of the act. And that person or corporation cannot own more than 10 per cent or, if it does, it cannot vote.

**Senator Connolly:** Perhaps you might clear up one point for me, because I understood you to say that when the Caisses Populaires bought 25 per cent of the Banque Provinciale, they allocated that 25 per cent among different units of the Caisses Populaires and they were considered to be separate associations. On the basis of that ruling, the 11 per cent of your institution which has now been purchased by the same group could also make this allocation and vote the full 11 per cent.

**Mr. Marcil:** You are absolutely right, senator. However, the point is that this is only an opinion.

**Senator Connolly:** Of course.

**Mr. Marcil:** I think that if you read the act the way I have just been trying to read it—

**Senator Connolly:** But what you are arguing is that subsection (1)(b), "corporation," should not be interpreted the way it was interpreted four years ago when this ruling was made.

**Mr. Marcil:** That is correct.

**The Chairman:** I think maybe they go further than that, Senator Connolly. They go so far as to say, I think, that with respect to the interpretation that was made the sections are not capable of doing that.

**Mr. Marcil:** Yes, that is correct. It is in contradiction to what is referred to as an association here.

**Senator Connolly:** That is right.

**Mr. Marcil:** I feel very strongly about this, because I took this job on at the advanced age of 67.

**Senator Connolly:** That is young.

**Senator Macnaughton:** And full of experience.

**Mr. Marcil:** Having reached retirement, you know, and thinking I was going to take things easy, circumstances were such that I felt it was my job to take it on. Now I find that all of a sudden what I think to be a very dynamic organization could possibly be done away with. There are only three French Canadian banks. If you do not think we are French Canadian, look at the translation of that latest document I put before you this morning. I have not had the chance to vet it yet, but it reads like pigeon English. We are 95 per cent French from top to bottom. As such it affords the French Canadian people a

[Traduction]

. . . un actionnaire . . . est considéré comme l'associé d'un autre actionnaire si

a) un actionnaire est une corporation dont l'autre actionnaire est cadre ou directeur.

Ensuite, l'article fait mention de toute une série de situations.

Un peu plus loin, dans le haut de la page 19, il y a un article qui donne la définition d'une corporation. Cet article dit que le terme corporation s'étend aux associations, aux sociétés ou à d'autres organisations. Dans ces conditions, si les Caisses populaires se livrent à leurs opérations conjointement avec une association, leurs membres forment une corporation ou une personne conformément aux termes de la Loi. Et cette personne ou cette corporation ne peut posséder plus de 10 p. 100 des actions ou alors, elle n'a pas le droit de vote.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être pourriez-vous me donner certaines explications sur un point en particulier; je crois que vous avez dit que lorsque les Caisses populaires ont acheté 25 p. 100 de la Banque Provinciale, elles ont distribué ces 25 p. 100 parmi leurs succursales et ces dernières étaient considérées comme des associations distinctes. Si on s'en tient à cette règle, les 11 p. 100 de votre institution qui ont été achetées par le même groupe pourraient être distribués et donner droit à 11 p. 100 des votes.

**M. Marcil:** C'est exact, sénateur. C'est absolument exact. Toutefois, le fait est qu'il ne s'agit là que d'une opinion.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Évidemment.

**M. Marcil:** Je pense que si vous interprétez la loi de la façon dont je viens de le faire—

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais ce dont vous discutez porte sur l'article 1(b) «société» qui ne devrait pas être interprété de la même façon qu'il y a 4 ans lorsque ce jugement a été rendu.

**M. Marcil:** C'est exact.

**Le président:** Je crois qu'ils vont peut-être plus loin que cela, sénateur Connolly. Je pense même qu'ils vont jusqu'à dire qu'en ce qui concerne l'interprétation qui a été faite, les articles n'étaient pas habilités.

**M. Marcil:** Oui. C'est exact. Il s'agit d'une contradiction avec ce qui est appelé ici une association.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est exact.

**M. Marcil:** Je m'oppose à cette façon de faire parce que j'ai entrepris ce travail à l'âge de 67 ans.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est jeune.

**Le sénateur Macnaughton:** Et avec beaucoup d'expérience.

**M. Marcil:** J'étais à la retraite et je pensais prendre la vie comme elle venait, mais j'ai cru que il était de mon devoir de m'attaquer à cette tâche. À l'heure actuelle tout d'un coup ce que je crois être une organisation dynamique risque d'être supprimée. Il n'y a que trois banques canadiennes françaises. Si vous pensez que nous ne sommes pas Canadiens français, jetez un coup d'œil à la traduction du dernier document que je vous ai remis ce matin. Je n'ai pas en ce qui me concerne encore eu le temps de l'examiner mais c'est du pidgin. Nous constituons 95% de l'ensemble des effectifs et cela donne une



[Text]

tremendous opportunity. For instance, this young man here, Mr. Delisle, who is an enthusiastic marketing man, and who is really working tremendously hard to make the bank successful, is surrounded by people of the same age and character. Are we going to make that disappear by merging it into another and remove a dynamic, growing commercial enterprise? Why?

**Senator Macnaughton:** If it is a fair question to ask, what steps are you taking to counter that?

**Mr. Marcil:** The only step I can take to counter it is to stand by my interpretation of this particular clause and say, "You will not vote more than 10 per cent of the shares. You can buy them all, if you wish."

**Senator Macnaughton:** That stand is based on expert legal opinion, is it?

**Mr. Marcil:** It is based on what I consider to be very sound and expert legal opinion.

**The Chairman:** I think that is as far as we should take it right now. What we will do with this particular section in our report is something else again. We may well decide that the intention in the white paper of the 10 per cent limitation is being departed from.

**Mr. Marcil:** This is what I am suggesting, sir.

**The Chairman:** Even by the proposals in the white paper.

**Mr. Marcil:** This is what I am suggesting.

**The Chairman:** The idea of limiting it to 10 per cent is to keep control from creeping into the operation of a banking institution.

**Senator Macnaughton:** I was just wondering if the witness could be of further help to this committee by submitting in writing some arguments along this line.

**The Chairman:** Mr. Marcil has gone as far as he can go. They are acting on legal opinion and they have advised that they will not register more than 10 per cent so long as their facts are right.

**Mr. Marcil:** So long as our facts are right and we work under the present act. If we work under the future act we would have to accept the 25 per cent registration.

**Senator Connolly:** Do you think, Mr. Chairman, they can legally refuse to accept the transfer?

**Senator MacNaughton:** That is a legal question.

**Senator Connolly:** I wondered if they could be required to do so, because the transaction is completed to register the transfer but also to prevent more than 10 per cent of those shares that are owned by this person from being voted. It is a purely legal point, I realize.

[Traduction]

chance incroyable aux Canadiens français. Prenez le cas de M. Delisle, un jeune agent de commercialisation très enthousiaste qui ne ménage pas ses efforts pour contribuer au succès de la banque et il n'est pas le seul; il travaille avec une équipe de jeunes tous aussi enthousiastes. Allons-nous simplement faire disparaître cette banque en la fusionnant avec une autre et supprimer ainsi une entreprise dynamique en pleine croissance? Pourquoi?

**Le sénateur Macnaughton:** Si vous me permettez de poser cette question: quelles mesures prenez-vous pour contrecarrer ce projet?

**M. Marcil:** La seule possibilité que je vois insiste à m'en tenir à l'interprétation que je donne à cet article en particulier et à dire «Achetez toutes les actions, si vous voulez, votre droit de vote n'équivaudra qu'à 10% de l'ensemble.»

**Le sénateur Macnaughton:** Cette prise de position se fonde sur une opinion juridique autorisée n'est-ce pas?

**M. Marcil:** Oui, elle est fondée sur ce que, moi, je considère être une opinion juridique autorisée et très valable.

**Le président:** Je pense que pour l'instant nous ne devrions pas aller plus loin. Nous ne savons pas encore de quelle façon nous allons traiter cet article dans notre rapport. Il se peut très bien que nous jugions que la limite de 10% précisée dans le Livre blanc a été dépassée.

**M. Marcil:** C'est ce que je vous propose, monsieur.

**Le président:** Même compte tenu des dispositions du Livre blanc.

**M. Marcil:** C'est ce que je propose.

**Le président:** Le fait d'imposer une limite de 10% revient à empêcher les mesures de contrôle de s'appliquer aux opérations bancaires.

**Le sénateur Macnaughton:** Je me demandais si le témoin pourrait encore aider ce Comité en soumettant par écrit certains arguments allant dans ce sens.

**Le président:** Monsieur Marcil a fait tout ce qu'il a pu. Ces personnes agissent conformément aux conseils juridiques qu'elles ont reçus et elles nous ont fait savoir qu'elles n'enregistreront pas plus de 10% des actions—dans la mesure où leurs données sont exactes.

**M. Marcil:** Dans la mesure où nos données sont exactes et que nous opérons dans le cadre de la présente loi. Si nous nous fondons sur la loi à venir, nous devons accepter l'enregistrement de 25%.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pensez-vous, monsieur le président, que légalement ils puissent refuser d'accepter le transfert?

**Le sénateur Macnaughton:** C'est une question juridique.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je me demandais si l'on pouvait les y obliger. N'oublions pas que la transaction est effectuée dans le but d'enregistrer le transfert, mais aussi pour empêcher qu'une personne n'ait un droit de vote supérieur à ce que confère la propriété de 10% des actions, peu importe la quantité qu'elle possède vraiment. Je crois qu'il s'agit là d'une question essentiellement juridique.



[Text]

**Mr. Antaki:** If I may refer to section 48 of the act I just gave you, it gives the bank the right to refuse any transfer registration.

**Mr. Marcil:** Is it not more than just a refusal, Mr. Antaki? It is incumbent upon us not to accept the registration, otherwise we would go to jail.

**Mr. Antaki:** Certainly, otherwise we would be in violation of the act.

**Mr. Poissant:** Mr. Marcil, did I mishear you in something you said before? I believe you said that based on the present act you may have to let the registration of 25 per cent go. Did you mean to say that? I thought you said the contrary before.

**Mr. Marcil:** The thought I wished to express was that under the present act we can refuse the registration if it exceeds 10 per cent. That is my thought.

**The Chairman:** That is the way to force the issue.

**Mr. Marcil:** That is the only thing we can do.

**Mr. Poissant:** In other words, Mr. Marcil, I take it from your brief that you would like everybody in Canada to be restricted to 10 per cent, regardless of whether it be a group of corporations, a group of associations, a partnership or anything else. Everybody should be treated equally and therefore no one, whether associated or not, should hold more than 10 per cent.

**Mr. Marcil:** Correct.

**The Chairman:** The other point, Senator Connolly, comes down to which course they should be taking. First of all, if they know that the people who are presenting the shares for transfer have under their control more than 10 per cent, they can refuse to register. That forces the issue. But if they do manage to get the registration so that they are holding 15, 20 or 25 per cent, they can then refuse to permit them to vote more than 10 per cent. So there are two different courses of action.

**Senator Connolly:** Yes. One succeeds the other. The first problem they have is, "Shall we register the transfer?"

**The Chairman:** That is right.

**Senator Connolly:** It is a little hard in a committee meeting to absorb the provision of sections 45 to 48 of this act. I don't pretend to do that. I know there are restrictions on the non-resident ownership of shares, but I just cannot put my finger on the provisions which say that a Canadian resident owning more than 10 per cent shall have to comply with section 48 or section 53. Incidentally, I am looking at the Quebec Savings Bank Act. Section 48 gives you certain powers to demand certain information as share transfers are presented to you for registration.

**Mr. Antaki:** Do you wish to refer to the restriction on the registration of more than 10 per cent to associated companies?

[Traduction]

**M. Antaki:** Si je peux me reporter à l'article 48 de la loi dont je viens de vous faire lecture; cet article permet à la banque de refuser tout enregistrement de transfert.

**M. Marcil:** Ne s'agit-il pas plus qu'un simple refus, monsieur Antaki? Il nous incombe de refuser l'enregistrement sinon nous pouvons être poursuivi.

**M. Antaki:** Certainement, sinon nous enfreignons la loi.

**M. Poissant:** Monsieur Marcil, je crains d'avoir mal interprété vos propos; je crois que vous avez dit qu'en fonction de la loi actuelle vous seriez peut-être tenu d'accepter l'enregistrement de 25%. Parliez-vous sérieusement? Je croyais qu'avant vous aviez dit le contraire.

**M. Marcil:** Je voulais simplement dire qu'en vertu de la loi actuelle nous pouvons refuser l'inscription si elle porte sur plus de 10%.

**Le président:** C'est un moyen de faire pression.

**M. Marcil:** C'est tout ce que nous pouvons faire.

**M. Poissant:** Autrement dit, Monsieur Marcil, si je me rapporte à votre mémoire, vous aimeriez qu'au Canada, tous soient limités à 10%, peu importe s'il s'agit d'un groupe de sociétés, d'un groupe d'associations, d'une société, ou de tout autre chose. Tous doivent être traités également, et, par conséquent, personne, qu'il s'agisse d'une société ou non, ne devrait détenir plus de 10% des actions.

**M. Marcil:** C'est exact.

**Le président:** L'autre aspect, sénateur Connolly, porte sur la voie qu'ils devraient suivre. Premièrement si la banque sait que les personnes qui présentent des demandes de transfert d'actions détiennent plus de 10% des actions, elle pourra refuser l'inscription. C'est une solution. Mais si ces personnes réussissent à obtenir l'inscription tout en détenant 15, 20 ou 25% des actions, la banque peut alors leur interdire de voter sur plus de 10%. Il y a donc deux façons de procéder.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui. L'une vient à la suite de l'autre. La banque doit d'abord résoudre la question suivante: «Devons-nous inscrire le transfert?»

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il est assez difficile d'absorber en comité toutes les dispositions des articles 45 à 48 de cette loi. Je ne prétends pas pouvoir le faire. Je sais que les non résidents détenteurs d'actions sont assujettis à certaines restrictions. Mais je ne peux pas dire exactement quelle disposition prévoit qu'un résident canadien détenant plus de 10% des actions doit satisfaire à l'article 48 ou 53. En fait, je me rapporte à la Loi sur les banques d'épargne du Québec. L'article 48 de cette loi habilite la banque à demander certains renseignements concernant une demande de transfert d'actions qui lui est présentée.

**M. Antaki:** Voulez-vous parler de la restriction sur l'inscription de plus de 10% à laquelle sont assujetties les sociétés affiliées?

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps that is the one I have in mind.

**Mr. Antaki:** It is section 46(2) on page 466, reading as follows:

(2) The bank shall refuse to allow a transfer of a share of the capital stock of the bank to any person, including, without restricting—

It continues in paragraph (a), on the fourth line down, senator:

—if any, exceeds ten per cent of the total number of the issued—

I may add that we can de-register the shares in excess of 10 per cent, even if they have been registered. The bank would de-register the shares.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That seems to be the appropriate section. I just wonder in my own mind, Mr. Chairman—suppose they de-register in this case one per cent; they register up to 10 per cent and refuse to register the one per cent. What happens to those shares? Do you pay dividends on them?

**Mr. Antaki:** We pay to the ex-registered owners.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The former owners, the vendors of the shares?

**Mr. Antaki:** That is right, sir.

**The Chairman:** If they de-register and transfer, that person becomes the shareholder.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Quite so, and I can understand that with respect to the 10 per cent that they are entitled to vote they would receive the dividends as they are declared. However, on the excess over 10 per cent, although the vendor has been paid for his shares, under the act the bank can pay the dividends to the vendor.

**Senator McIlraith:** Because they are not transferred.

**Mr. Antaki:** And they would settle the account between them, sir.

**Senator Cook:** As you say, Mr. Chairman, it is very much a problem for the savings bank.

**The Chairman:** Yes, there is a limit to the extent to which we can take this discussion. We are not giving professional opinions.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But the question was asked what would the bank do.

**The Chairman:** So I think we should leave it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We have received that information now.

**Mr. Poissant:** Would you know if there are any other banks in Canada which would have shareholders holding 10 per cent of their shares?

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est peut-être celle que j'ai en tête.

**M. Antaki:** Il s'agit du paragraphe 46(2) de la page 466, qui dit ce qui suit:

(2) La banque doit refuser un transfert d'une action du capital social de la banque à toute personne, y compris, sans restreindre...

Puis, à l'alinéa a), à la quatrième ligne du bas de la page, on lit:

... s'il y en a, excède 10% de la totalité des actions émises...

Je dois ajouter qu'il est possible d'exclure de l'inscription les actions qui dépassent les 10%, même si ces dernières ont déjà été enregistrées. La banque excluerait les actions de l'inscription.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela me semble être le bon article. Je me demandais simplement, monsieur le président, ce qui arriverait si la banque excluerait de l'inscription 1% des actions; elle inscrit par exemple jusqu'à 10% et refuse d'inscrire ce 1%. Qu'advient-il de ces actions? Versez-vous des dividendes?

**M. Antaki:** Nous les versons aux titulaires précédents.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les anciens titulaires, les vendeurs de ces actions.

**M. Antaki:** C'est exact, Monsieur.

**Le président:** Si la banque exclue certaines actions de l'inscription et fait le transfert, cette personne devient actionnaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est exact; je comprends aussi que les 10% sur lesquels ils ont le droit de voter recevraient des dividendes, puisqu'ils sont déclarés. Toutefois, en ce qui concerne les actions excédentaires, bien que le vendeur ait été payé pour ces actions, en vertu de la loi, la banque peut verser les dividendes au vendeur.

**Le sénateur McIlraith:** Parce qu'elles ne sont pas transférées.

**M. Antaki:** Et ils régleraient le compte entre eux.

**Le sénateur Cook:** Comme vous le dites, monsieur le président, cela comporte un problème pour les banques d'épargne.

**Le président:** Oui, nous ne pouvons discuter de ces questions que d'une façon limitée; nous ne sommes pas des experts en la matière.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais on a demandé ce que ferait la banque.

**Le président:** Donc je crois que nous devrions abandonner cette discussion.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous disposons maintenant de ces renseignements.

**M. Poissant:** En connaissez-vous d'autres banques au Canada dont les actionnaires détiendraient 10 p. 100 des actions?



[Text]

**Mr. Antaki:** No, I am not in a position to answer that.

**Senator Cook:** As a matter of fact, there is a list filed somewhere.

**Mr. Antaki:** It would be interesting to know whether this exists in practice.

**Senator Cook:** The Inspector General of Banks could tell us.

**The Chairman:** This is going against the ruling I just made; we have gone sufficiently far for our purposes and received full disclosure.

**Mr. Poissant:** In connection with your letter addressed to the Minister of Finance last year was there any indication as to what the amendments to your charter will be? Have you had discussions with them, or have you received any reply? Are they willing to go along with some of your requests?

**Mr. Marcil:** No, we have been in touch with the Minister of Finance and the Inspector General of Banks, but have received no reply or indication as to how they react to our requests.

**Senator Cook:** I wonder if the witnesses could supply us with a re-draft of the actual wording they would like in these sections?

**The Chairman:** As these representatives desire changes in their present act, not only should they be prepared to state them specifically, but to submit the wording which would satisfy them. That is the surest way of getting to it. The faster you do that, the faster we can proceed.

**Mr. Marcil:** It will be done, Mr. Chairman; someone will burn the midnight oil.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could I ask a question of you, Mr. Chairman and perhaps the witnesses will reply? Under normal circumstances an organization that is incorporated by federal statute applies to the Parliament of Canada for amendments. However, in the case of this institution I take it that the only amendments they can obtain will be at the time of the decennial revision of the Bank Act.

**The Chairman:** When you say that, senator, no, there is nothing in their act which provides that it cannot be amended except once in ten years. If you refer to the Bank Act, in the period between 1954 and 1967 there were three or four amendments. So Parliament can make amendments to an existing statute, but tries not to so far as the Bank Act is concerned, because they do not wish to have all the headaches and problems more than once in ten years.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is fine; so, for this institution, which is specially covered by an act which will correspond roughly to what has been provided in the new Bank Act, you are now seeking to get amendments to your existing charter. Therefore, if you could supply the specific sections and the draft, in both English French, of those sections we could pass them to the officials in the Department of Finance.

[Traduction]

**M. Antaki:** Non, je ne suis pas en mesure de vous répondre.

**Le sénateur Cook:** En fait il y a une liste d'actionnaires quelque part.

**M. Antaki:** Il serait intéressant de voir si cela existe vraiment.

**Le sénateur Cook:** L'Inspecteur général des banques pourrait nous le dire.

**Le président:** Cela s'oppose au règlement que je viens d'établir, nous sommes allés suffisamment loin pour atteindre nos objectifs et tous les renseignements nous ont été divulgués.

**M. Poissant:** A propos de la lettre que vous avez adressée au ministre des Finances l'année dernière, y avait-il une indication sur les modifications à apporter à votre charte? Avez-vous eu des discussions avec les fonctionnaires du ministère, ou avez-vous reçu une réponse? Sont-ils prêts à accepter certaines de vos demandes?

**M. Marcil:** Non; nous avons été en contact avec le ministre des Finances et l'Inspecteur général des banques, mais nous n'avons reçu aucune réponse ni aucune indication sur la façon dont ils ont réagi à nos demandes.

**Le sénateur Cook:** Je me demande si les témoins pourraient nous indiquer quels nouveaux libellés ils souhaitent pour ces articles?

**Le président:** Dans la mesure où ces représentants désirent des changements dans la loi dont ils dépendent, ils devraient non seulement être prêts à donner des indications précises, mais également à nous soumettre la formulation qui leur donnerait satisfaction. C'est le meilleur moyen d'obtenir ce qu'ils veulent; dès que ce sera fait, nous pourrions intervenir.

**M. Marcil:** Ce sera fait, monsieur le président; nous y passerons des nuits s'il le faut.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je voudrais poser une question, monsieur le président, et les témoins pourront peut-être y répondre. Dans des circonstances normales, une organisation constituée en vertu d'une loi fédérale s'adresse au Parlement du Canada pour faire modifier cette loi. Cependant, dans le cas de cette institution, je pense que les seules modifications possibles interviendront à l'époque de la révision décennale de la Loi sur les banques.

**Le président:** Non, sénateur, rien dans cette loi n'indique qu'elle ne puisse être modifiée que tous les dix ans. Si vous vous reportez à la Loi sur les banques, il y a eu trois ou quatre modifications entre 1954 et 1967. Le Parlement peut donc apporter des modifications à une loi existante, mais il essaie d'éviter de le faire en ce qui concerne la Loi sur les banques, car il souhaite ne pas avoir tous les problèmes que comporte l'opération plus d'une fois tous les dix ans.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Bien; donc, pour votre institution, qui est particulièrement visée par une loi qui correspond à peu près aux dispositions de la nouvelle Loi sur les banques, vous voulez que votre charte actuelle soit modifiée. Donc, si vous pouviez nous indiquer les articles particulièrement concernés et nous fournir la rédaction que vous voudriez voir adoptée, pour ces articles en anglais et en français,



[Text]

**The Chairman:** No, senator. As I understand Mr. Marcil's reply to me, they are involved now in a semi-revision of their act of incorporation. I asked them whether there are sections in that original act which they wish changed and they replied yes. I then asked the witnesses to indicate the sections and provide us with a draft of the form in which they would like to have the replacing sections worded. That is as far as we can take it now. We then have to make a decision as to whether we think those amendments should be made. They differ, perhaps, from the white paper provisions. If they do, we must weigh them against the evidence we have and the contents of the white paper.

**Senator McIlraith:** Then, Mr. Chairman, carrying that one step farther and referring to the point I raised earlier, are there any amendments they must suggest to the Bank Act? This point has arisen in every revision of which I have had experience.

**The Chairman:** Do you not think they have a big enough job in promoting their own act, without being critical of the Bank Act?

**Senator McIlraith:** In that event, their answer is quite simple; it is: "No, none; we are adequately protected by the revisions to our own charter." However, this is a point which I would like to have cleared up. I am sorry to be persistent.

**The Chairman:** As you know, senator, sometimes it is a big enough job to fry your own fish.

**Senator McIlraith:** But I have encountered this in earlier revisions and I would like to have it clear; it was not clear in their submission to us.

**Mr. Marcil:** Maybe I could clarify that point, Mr. Chairman, if I may, by stating that we have looked at the white paper and drawn from it those parts which we feel would apply normally to our own act. That is the spirit in which we have written to the Minister of Finance, saying that if so and so and so and so comes through in the white paper would it be extended to apply to the Quebec Savings Banks Act.

**Senator McIlraith:** So that the changes you are seeking are through your own charter.

**Mr. Marcil:** Through our own charter and not through the Bank Act. With respect to the Bank Act, one thing which comes up which, presumably, would apply to our act also if the Bank Act is worked in the manner in which it was in the past and, in fact, in this particular instance they refer to it, is the 25 per cent, which is definitely something we have raised with respect to the white paper.

**The Chairman:** Are there further questions? Have you anything to add, Mr. Marcil?

[Traduction]

nous pourrions les transmettre aux fonctionnaires du ministère des Finances.

**Le président:** Non, sénateur; si je comprends bien la réponse de M. Marcil, l'institution se préoccupe actuellement d'obtenir une révision de son acte constitutif. J'ai demandé aux représentants de l'institution s'il y avait des articles de l'acte initial qu'ils espéraient voir modifiés et ils ont répondu par l'affirmative. J'ai alors demandé aux témoins de m'indiquer les articles en question et de nous fournir la formulation qu'ils espéraient voir adoptée dans les nouveaux articles. Voilà ce qui s'est passé jusqu'à présent. Nous devons ensuite décider de l'opportunité de ces modifications. Elles sont peut-être différentes des dispositions prévues dans le Livre blanc. Le cas échéant, nous devons les évaluer en nous servant des témoignages que nous recevons et du contenu du Livre blanc.

**Le sénateur McIlraith:** Alors, monsieur le président, pour pousser un peu plus loin la question que j'ai déjà abordée, doivent-ils proposer certaines modifications à la Loi sur les banques? Cette question s'est posée au cours de toutes les révisions auxquelles j'ai participé.

**Le président:** Ne pensez-vous pas que la rédaction de leurs propres lois devrait les occuper suffisamment, sans qu'ils aient à critiquer la Loi sur les banques?

**Le sénateur McIlraith:** Dans ce cas, leur réponse est très simple; il suffit de dire «Non, aucune; nous sommes bien protégés par les révisions apportées à notre propre charte.». Cependant, c'est une question que j'aimerais élucider. Je regrette d'insister.

**Le président:** Comme vous le savez, sénateur, il arrive que l'on suffise à peine à s'occuper de ses propres affaires.

**Le sénateur McIlraith:** Mais j'ai déjà dû faire face à ce genre de question auparavant, au cours de révisions, et j'aimerais que la question soit tirée au clair; leur exposé n'était pas précis à ce sujet.

**M. Marcil:** Peut-être pourrais-je éclaircir ce point, monsieur le président, si vous me le permettez, en précisant que nous avons consulté le Livre blanc et que nous en avons tiré les parties qui, d'après nous, s'appliqueraient normalement à notre loi. C'est dans cet esprit que nous avons écrit au ministre des Finances, pour lui dire que si telle ou telle mesure était adoptée dans le Livre blanc, nous en étendrions l'application à la Loi du Québec sur les caisses d'économie.

**Le sénateur McIlraith:** Ce qui signifie que les changements désirés seront apportés par votre propre charte.

**M. Marcil:** Par notre propre charte et non par la Loi sur les banques. Concernant cette loi, il y a une disposition qui, vraisemblablement, s'appliquera également à notre loi, si la Loi sur les banques est établie de la même façon que par le passé, et, effectivement, on en fait mention dans ce cas en particulier; il s'agit des 25 p. 100, ce qui est clairement une question que nous avons soulevée en ce qui concerne le Livre blanc.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Marcil?

*[Text]*

**Mr. Marcil:** No, sir. I must confess that I did not think you would bear with me as long as this.

**The Chairman:** Well, do not misjudge our permissiveness. I wish to thank you very much. You have been very helpful.

The meeting is adjourned. We have a meeting this afternoon to consider the insurance bill, Bill S-3, at 2.30.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

**M. Marcil:** Non, monsieur. Je dois vous avouer que je ne prévoyais pas que vous m'accorderiez autant de temps.

**Le président:** Bien, ne préjugez pas de notre tolérance. Je vous remercie beaucoup, vous nous avez beaucoup aidé.

La séance est levée. Il y a une réunion à 14 h 30 cet après-midi pour étudier le bill sur les compagnies d'assurance, le bill S-3.

Le Comité suspend ses travaux.

WITNESSES—TÉMOINS

*The Montreal City and District Savings Bank:*

Mr. André Marcil, President;

Mr. Lionel Collin, Deputy General Manager;

Mr. René Delisle, Assistant General Manager, Marketing;  
and

Mr. C. Antaki, Secretary.

*La Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal:*

M. André Marcil, Président;

M. Lionel Collin, Directeur général suppléant;

M. René Delisle, Directeur général adjoint, marketing; et

M. C. Antaki, Secrétaire.



Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

## SENATE OF CANADA



Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-77

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing Senate Committee on*

*Délibérations du comité sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, March 9, 1977

Le mercredi 9 mars 1977

Issue No. 21

Fascicule n° 21

**Complete Proceedings on Bill S-3, intituled:**

**Seule et unique séance sur le bill S-3, intitulé:**

“An Act to amend the Canadian and British Insurance  
Companies Act and the Foreign Insurance Companies  
Act”

«Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance  
canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies  
d'assurance étrangères»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, March 8, 1977.

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Godfrey, seconded by the Honourable Senator Rizzuto, for the second reading of the Bill S-3, intituled: "An Act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Godfrey moved, seconded by the Honourable Senator Rizzuto, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative."

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 8 mars 1977.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Godfrey, appuyé par l'honorable sénateur Rizzuto, tendant à la deuxième lecture du Bill S-3, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Godfrey propose, appuyé par l'honorable sénateur Rizzuto, que le bill soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 9, 1977  
(23)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 2:30 p.m. to consider the following:

Bill S-3, intituled: "An Act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Connolly (*Ottawa West*), Cook, Côtteau, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith and Walker. (10)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Buckwold, Desruisseaux and Godfrey. (3)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses: Department of Insurance:* Mr. R. Humphrys, Superintendent of Insurance; *The Canadian Life Insurance Association:* Mr. Trefor Morgan, General Counsel.

Following discussion, and upon motions duly put, it was *Resolved* to amend clauses and subclauses 3, 4(1), 4(3), 10, 28(2), 28(3), 38(2) and 38(3).

Upon motion of the Honourable Senator Macnaughton, it was *Resolved* to report the said Bill, as amended.

NOTE: (The full text of the above amendments appears by reference to the Report of the Committee immediately following these Minutes.)

At 4:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

ATTESTÉ

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 9 MARS 1977  
(23)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le bill suivant:

Bill S-3, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Côtteau, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith et Walker. (10)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Buckwold, Desruisseaux et Godfrey. (3)

*Aussi présent:* M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins: Département des assurances:* M. R. Humphrys, Surintendant des assurances. *L'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie:* M. Trefor Morgan, conseiller général.

Après discussion, et sur motions dûment mises aux voix, il est *décidé* de modifier les articles et paragraphes 3, 4(1), 4(3), 10, 28(2), 28(3) 38(2) et 38(3).

Sur motion de l'honorable sénateur Macnaughton, il est *décidé* de faire rapport dudit Bill modifié.

NOTA: (Le texte entier des amendements susmentionnés apparaît à titre de renvoi au rapport du Comité immédiatement à la suite du présent procès-verbal).

A 16 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, March 9, 1977

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill S-3, intituled: "An Act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act" has, in obedience to the order of reference of Tuesday, March 8, 1977, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 3*: Strike out line 16 and substitute therefor the following:

"(a) notwithstanding anything in this Act, fix the par value of each class of".

2. *Page 3*: Immediately after line 29, insert the following:

"(2.1) notwithstanding anything in this Act, a by-law made under subsection (1) may change the par value of any existing class of shares into shares of a larger or smaller par value."

3. *Page 4*: Strike out line 4 and substitute therefor the following:

"province or state thereof,".

4. *Page 4*: Strike out line 9 and substitute therefor the following:

"possession, or  
(iv) any country prescribed by the regulations,".

5. *Page 7*: Strike out line 3 and substitute therefor the following:

"ing or formed as a result of the amalgamation or".

6. *Page 13*: Strike out line 32 and substitute therefor the following:

"graph 82.1(1)(c) or 102(4)(b), as presenting fairly the".

7. *Page 36*: Strike out line 11 and substitute therefor the following:

"tion, or  
(iv) of a Canadian corporation that are guaranteed by a corporation incorporated outside Canada where the bonds, debentures or other evidences of indebtedness of the guaranteeing corporation would, if it were a Canadian corporation, be eligible for vesting in trust under subparagraph (ii)."

8. *Page 37*: Strike out line 13 and substitute therefor the following:

"tinuing or formed as a result of the amalgama-".

9. *Page 56*: Strike out line 4 and substitute therefor the following:

"tion, or  
(iv) of a Canadian corporation that are guaranteed by a corporation incorporated outside Canada where the bonds, debentures or other evidences of indebtedness of the guaranteeing corporation would, if it were a

## RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 9 mars 1977

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été déferé le Bill S-3, intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères» a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 8 mars 1977, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. *Page 3*: remplacer la ligne 18 par ce qui suit:

«a) nonobstant toute disposition contraire de la présente loi, en fixer la valeur au pair»

2. *Page 3*: Immédiatement après la ligne 26 ajouter ce qui suit:

«(2.1) Nonobstant toute disposition contraire de la présente loi, le règlement visé au paragraphe (1) peut modifier la valeur au pair des catégories d'actions existantes en actions d'une valeur au pair moindre ou plus élevée.»

3. *Page 4*: Remplacer la ligne 5 par ce qui suit:

«d'un État de ce pays,»

4. *Page 4*: Remplacer la ligne 10 par ce qui suit:

«possession, ou  
(IV) de tout pays prévu par les règlements;»

5. *Page 7*: Remplacer la ligne 3 par ce qui suit:

«ou résultant d'une fusion, les dividendes et gains»

6. *Page 13*: Remplacer la ligne 26 par ce qui suit:

«aux termes de l'alinéa 82.1(1)(c) ou 102(4)(b).»

7. *Page 36*: remplacer la ligne 2 par ce qui suit:

«garante, ou

(iv) d'une corporation canadienne, qui sont garantis par une corporation constituée hors du Canada lorsque les obligations, les débentures ou autres titres de créance de la corporation garante seraient, s'il s'agissait d'une corporation canadienne, acceptables pour être placées en fiducie aux termes du sous-alinéa (ii);» ;et

8. *Page 37*: Remplacer la ligne 13 par ce qui suit:

«corporation née ou résultant d'une fusion, les divi-»

9. *Page 55*: Remplacer la ligne 44 par ce qui suit:

«garante, ou

(iv) d'une corporation canadienne qui sont garantis par une corporation constituée hors du Canada lorsque les obligations, débentures ou autres titres de créance de la corporation garante seraient, s'il s'agissait d'une corpo-

Canadian corporation, be eligible for vesting in trust under subparagraph (ii).”.

10. *Page 57*: Strike out line 6 and substitute therefor the following:

“tinuing or formed as a result of the amalgama-”.

Respectfully submitted,

ration canadienne, acceptables pour être placés en fiducie aux termes du sous-alinéa (ii);»

10. *Page 57*: Remplacer la ligne 5 par ce qui suit:

«corporation née ou résultant d'une fusion, les divi-»

Respectueusement soumis,

*Le président*

Salter A. Hayden

*Chairman*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 9, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill S-3, to amend the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act, met this day at 2.45 p.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us this afternoon Bill S-3, an act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act. We have with us Mr. Humphrys, who is well known to us for the clarity of expression he has in explaining bills, so we have confidence in him. I think we will hear him first.

I should point out that I asked the sponsor of the bill in the Senate, Senator Godfrey, to be here. The usual first question that I ask the sponsor is: Have you anything to add to the explanation you gave in the Senate?

**Senator Godfrey:** Not with Mr. Humphrys here.

**The Chairman:** Mr. Humphrys, the floor is yours now.

**Mr. R. Humphrys, Superintendent of Insurance, Department of Insurance:** Mr. Chairman and honourable senators, this bill is indeed formidable looking, but perhaps I can give you some small comfort by saying that I think it is not quite as bad as it looks, even though I suppose it is complex enough. It is really in three parts, one part dealing with Canadian companies, one with British companies and one with foreign companies, so many of the provisions are repeated three times. Really it is only about the first 17 clauses that we have to be concerned with.

As was mentioned on second reading, the main purpose of the bill is to revise and clarify the requirements concerning financial reporting for insurance companies, the presentation of the assets and liabilities and financial statements. This is a complex matter, because a life insurance company has the obligations or requirements to make payments some time in the future, so the problem of estimating the present value of those obligations involves an estimate of when the payments are going to fall due. This involves the selection of rates of mortality, sickness, survivorship and other contingencies, and discounting those things to the present day. This involves an element of judgment. You cannot get an absolute result, so it rests mostly in the hands of actuaries to form this kind of opinion.

You can see that when we are thinking of future payments and discounting those, the rate of discount and the interest rates are very important, and that links the valuation of the asset side of the portfolio. You must also estimate what your present assets will produce in the future in the way of dollars

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 9 mars 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce auquel a été déposé le bill S-3, Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, se réunit aujourd'hui à 14 h 45 pour étudier ce bill.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons à nous occuper cet après-midi du bill S-3, Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurances canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurances étrangères. Nous avons avec nous M. Humphrys qui est bien connu par la clarté avec laquelle il explique les bills, nous avons donc confiance en lui. Nous allons l'entendre d'abord.

Je dois signaler que j'ai demandé au parrain du bill au Sénat, le sénateur Godfrey, d'être présent. La première question que je pose d'habitude au parrain est la suivante: Avez-vous quelque chose à ajouter aux explications que vous avez données au Sénat?

**Le sénateur Godfrey:** Non, étant donné que M. Humphrys se trouve ici.

**Le président:** Monsieur Humphrys, vous avez maintenant la parole.

**M. R. Humphrys, surintendant des assurances, département des assurances:** Monsieur le président et messieurs les sénateurs, ce projet de loi a l'air terrible mais si je peux vous apporter un peu de réconfort je dirais qu'il n'est pas aussi terrible qu'il en a l'air, même s'il est un peu compliqué. Il comporte en fait trois parties, la première à trait aux compagnies canadiennes, la deuxième aux compagnies britanniques et la troisième aux compagnies étrangères, de sorte que de nombreuses dispositions sont répétées à trois reprises. En fait, nous n'avons à nous préoccuper que des dix-sept premiers articles.

Comme il a été indiqué à la deuxième lecture, l'objectif principal du bill est de réviser et de clarifier les exigences relatives à la façon de présenter les rapports financiers des compagnies d'assurance, la présentation du bilan et des états financiers. Il s'agit là d'une question complexe étant donné que les compagnies d'assurance-vie sont tenues d'effectuer des paiements pour une période se situant dans le futur, de sorte que l'évaluation de la valeur actuelle des obligations exige une évaluation de l'époque où les paiements viendront à échéance. Cela comprend le choix des taux de mortalité, de maladie, de survie et autres imprévus, qu'il faut calculer en fonction du moment présent. Il faut donc faire preuve de jugement. Il n'est pas possible d'obtenir de résultat absolu de sorte qu'il incombe principalement aux actuaires d'élaborer ce genre d'opinions.

Vous voyez que lorsque vous pensez aux paiements futurs et à la façon de les escompter, le taux de l'escompte et les taux d'intérêt sont extrêmement importants. Ceci enchaîne l'évaluation de l'actif car il est également nécessaire d'évaluer ce que votre actif actuel produira à l'avenir sous forme de dollars pour

*[Text]*

to pay claims and meet expenses. The problem of arriving at a view concerning the financial strength, and indeed the solvency, of an insurance company involves both sides of the balance sheet: an estimate of the obligations the company is facing in the future with the policies on its books, and an estimate of the extent to which the existing asset portfolio plus future investment income and premiums will enable the company to meet them.

Added to the complications is the fact that in the insurance business the expenses of putting a policy on the books are very much concentrated at the start when the policy is issued, whereas the revenue comes in over a period of years, usually in the form of uniform premiums, so companies must be in a position to finance this heavy additional expenditure at the start, while they wait for the premium inflow to recoup. It has been traditional in the insurance business to write that heavy expense off, to treat it as an expense in the year in which it is incurred, and to await the unfolding of events for the revenue from the premiums to come back in to recoup that expense and, hopefully, produce a profit.

This has a number of disadvantages in the public presentation of accounts. It is certainly conservative in the sense that you do not take into account an asset representing possible future income until it really comes to hand. However, accountants, in generally accepted accounting practice, usually like to spread the impact of expenses of acquiring business over the period of revenue that will result from that action. Their argument has always been that the expenses involved in putting business on the books of an insurance company should, to some considerable extent, be spread over the period of premium payments rather than be charged off as they occur. I think there is a good deal to this. I think in principle you would have to accept it, because no business would incur heavy expenses at the outset unless it expected to be able to recoup those expenses plus profit in the future.

The result of our traditional method, although conservative in the sense of financial strength, has left life insurance company statements and other insurance company statements in a form of presentation that is not easy for the general public, and even for the informed public, to understand, because you have the odd situation that a company may be writing a lot of very good business and be showing operating losses. I think the result of that presentation has, to some extent, been a tendency for the public to take the view that published financial figures for insurance companies just do not tell anybody anything, and they are not very credible for that reason. Therefore, I think the accountants have a good point, and we have all been somewhat concerned about this over the years.

A few years ago quite a strong movement was started by the American accountants' organization to try to bring the financial presentation of accounts for life insurance companies, particularly, more into line with generally accepted accounting principles, and this was stimulated really by the financial market and the problem of the investor to try to judge whether his company was doing well or not.

*[Traduction]*

payer les réclamations et faire face aux dépenses. Pour avoir un aperçu global de la vigueur financière, et même de la solvabilité, d'une compagnie d'assurance, il faut tenir compte des deux colonnes du bilan: évaluer les obligations, découlant des polices que la compagnie a émises et qu'elle devra respecter; et évaluer l'étendue du portefeuille actuel des avoirs, en plus du revenu de l'investissement futur et des primes en vue de déterminer si le tout permettra à la compagnie de respecter ses obligations.

En plus de ces complications, les compagnies d'assurance doivent assumer les dépenses qui se rattachent à l'émission de nouvelles polices; or celles-ci sont surtout concentrées au moment même de l'émission, tandis que le revenu n'est perçu qu'après quelques années et habituellement, sous forme de primes uniformes. Ainsi, les compagnies doivent être en mesure de financer ces lourdes dépenses supplémentaires au début en attendant que la rentrée de primes permette de les récupérer. Traditionnellement, dans le commerce des assurances, on a amorti cette lourde dépense, on l'a considérée comme une dépense pour l'année pendant laquelle la police a été émise et on a la rentrée des revenus des primes pour récupérer cette dépense, et on l'espère, encaisser des bénéfices.

Un certain nombre de désavantages découlent de la présentation publique des comptes. C'est une attitude conservatrice en ce sens que vous ne tenez pas compte d'un avoir qui peut rapporter un revenu à l'avenir jusqu'à ce dernier se réalise. Cependant, les comptables, en vertu d'une pratique de comptabilité couramment acceptée, préfèrent amortir les répercussions des dépenses de l'acquisition d'un commerce sur la période de revenu qui en découlera. Ils ont toujours prétendu que les dépenses occasionnées par l'expansion des activités d'une compagnie d'assurance devraient, en grande partie, être amorties sur la période de paiements de primes, plutôt que d'être portées au débit de l'année d'émission des polices. Je crois que cette attitude se justifie. En principe, je crois qu'il faut l'accepter parce qu'aucun commerce n'assumerait de lourdes dépenses au début à moins qu'il ne s'attende à les récupérer, en plus des bénéfices, dans l'avenir.

À cause de notre méthode traditionnelle, bien qu'elle soit conservatrice à l'égard de la vigueur financière, les bilans des compagnies d'assurance-vie et ceux des autres compagnie d'assurance conservent une présentation qui n'est pas facilement comprise par le public en général, et même par un public renseigné, surtout lorsqu'une compagnie amortit de bonnes affaires et déclare des déficits d'exploitation. Je crois que cette présentation a eu comme résultat dans une certaine mesure de faire croire au public que les chiffres publiés pour les compagnies d'assurance ne disent rien et, pour cette raison, qu'on ne peut pas s'y fier. Aussi, je crois que les comptables ont raison et c'est d'ailleurs un point qui nous préoccupe depuis bon nombre d'années.

Il y a quelques années, la American Accountants' Organization a tenté sérieusement de rendre la présentation financière des comptes des compagnies d'assurance-vie plus conforme aux principes de comptabilité généralement reconnus; ces démarches ont été en réalité provoqués par les pensions exercées par le marché financier: il était en effet trop difficile pour l'investisseur, de savoir si sa compagnie faisait ou non de bonnes affaires.



[Text]

**The Chairman:** Was there any point there that would particularly illustrate the purpose of updating the form and content of financial statements?

**Mr. Humphrys:** I think the point was that the investors were having continuing difficulty in understanding the presentation of accounts. A number of financial analysts tried to do it themselves; they would present the picture with various rules of thumb as to how you should adjust insurance company statements. The Securities Exchange Commission in the United States got concerned about this, about a great variety of adjustments and attempted adjustments to insurance statements, and they put pressure, I think, on the American Institute of Public Accountants to try to do something about it. This started the ball rolling there with the accountants, actuaries and the industry, and it spilled over into Canada, where our own accountants' organization and actuaries' organization got into it. There were very extensive reports and studies; then the industry took part and the supervisors took part, so we have had quite an extensive discussion over the years.

The main purpose of this bill is to provide a legislative structure to change the presentation of accounts to bring them more into line with traditional accounting presentations while at the same time, we feel, not really weakening the supervisory control and the financial strength of the companies.

That, Mr. Chairman, is the basic purpose of the bill. There are a number of other amendments which I think it would be better to deal with as we came to them, because I cannot classify them as easily as this one. Some have to do with corporate powers, some have to do with investment powers—rather moderate changes—and a few others are what I would call general housekeeping amendments.

**The Chairman:** Mr. Humphrys, this bill originated in the Senate and, as usually happens in a case of that kind, when the bill gets to the Commons, if there has not been a good, clear exposé of what the bill proposes, and so on, there is usually some criticism directed to the meagre consideration given in this place. For that reason I think we should amplify on some of the things this bill accomplishes. For instance on the investment powers of insurance companies, one proposal is to give insurance companies a broader power in the field of real estate. Would you care to develop that shortly?

**Mr. Humphrys:** There are a few amendments to the investment powers. One of them has to do with the power to invest in real estate. Companies have power now to invest in real estate subject to certain limitations. The proposals here would do two or three things. First, they would enable companies to invest jointly with any other corporation in a real estate project.

[Traduction]

**Le président:** Y avait-il là quelque point mettant en évidence pourquoi il faudrait mettre à jour la forme et le contenu des états financiers?

**M. Humphrys:** C'était, je crois, parce que les investisseurs éprouvaient sans cesse des difficultés à comprendre la façon dont les comptes sont présentés. Un certain nombre d'analystes financiers ont essayé eux-mêmes de le faire; ils traçaient un tableau en recourant à diverses règles approximatives sur la façon d'ajuster les relevés de comptes des compagnies d'assurance. La *Securities Exchange Commission* des États-Unis s'en est préoccupé, c'est-à-dire s'est préoccupée de toutes sortes de rajustements ou de tentatives de rajustement visant à modifier les relevés de comptes des compagnies d'assurance; elle a fait pression, je crois, auprès de l'*American Institute of Public Accountants*, pour lui demander de faire quelque chose à ce sujet. C'est à partir de ce moment-là que le mouvement a pris de l'ampleur entre les mains des comptables, des actuaires et de l'industrie, et s'est fait sentir au Canada, par le truchement de nos organismes de comptables et d'actuares. Des rapports et des études très fouillées ont été rédigés; puis l'industrie et les contrôleurs s'en sont mêlés, ce qui revient à dire que nous en avons longuement discuté depuis quelques années.

L'objectif principal de ce projet de loi est de fournir un cadre législatif permettant de modifier la présentation des comptes pour les rendre plus conformes aux présentations comptables traditionnelles sans, à notre avis, vraiment affaiblir du même coup le pouvoir de contrôle et la force financière des compagnies.

Voilà, monsieur le président, l'objectif fondamental du projet de loi. Il y a un certain nombre d'autres modifications qu'il vaudrait mieux, à mon avis, examiner quand nous y arriverons, car je ne peux les classer aussi facilement que celle-ci. Certaines traitent des pouvoirs des compagnies, d'autres des pouvoirs de placement, modifications plutôt légères, tandis que d'autres encore tomberaient dans la catégorie des modifications que j'appellerais de mise au net.

**Le président:** Monsieur Humphrys, ce bill provient du Sénat et, comme il arrive normalement dans un cas de ce genre, lorsque le bill arrive devant la Chambre des communes, si ses objectifs n'ont pas été très clairement exposés etc., l'on entend d'habitude des critiques formulées contre l'examen superficiel qui lui est accordé ici. C'est pourquoi, à mon avis, nous devrions insister sur certains des objectifs visés par le projet. Par exemple, au sujet des pouvoirs de placement des compagnies d'assurance, un article propose de leur donner une plus large marge de manœuvre dans le domaine. Pourriez-vous nous donner quelques brefs détails à ce sujet?

**M. Humphrys:** Plusieurs modifications touchent en effet aux pouvoirs de placement. L'une de celles-ci concerne justement le pouvoir d'investir dans l'immobilier. À l'heure actuelle, les compagnies peuvent le faire à certaines conditions. Ce qui est proposé dans le projet de loi aurait deux ou trois conséquences. D'abord, les compagnies pourraient, en vertu de cette loi, investir dans des projets immobiliers conjointement avec toute autre corporation.



[Text]

**The Chairman:** Not necessarily another life company.

**Mr. Humphrys:** No. At present they are restricted to joint operations with other insurance companies, trust companies or mortgage loan companies. This would broaden that and permit them to join with any other corporation or any pension fund which would, I think, broaden the ability to enter into a real estate development project.

**The Chairman:** You mean they could be joint ventures.

**Mr. Humphrys:** Exactly, with a broader range of partners.

A second change would increase the per parcel limit. The present rules limit a company, respecting any one parcel of real estate, to 2 per cent of the book value of its total assets. The bill would double the per parcel size. This seems to be needed because many projects now are complex projects involving perhaps not only apartment, residential projects, but commercial projects as well. The per parcel limit was too small in some cases.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is understood by the word "parcel"?

**Mr. Humphrys:** Well, an individual, identifiable building or development.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I see. It is not "parcel" in the legal sense, meaning a specific area with a specific number on a plan?

**Mr. Humphrys:** Usually we think of it as an individual, separate building on a piece of land.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Or a complex.

**Senator Macnaughton:** Or a shopping centre.

**Mr. Humphrys:** A shopping centre all in one structure. You would find it difficult to separate that into different parcels for this purpose. A condominium is rather different, where each apartment is owned by a different person.

**The Chairman:** Supermarkets?

**Mr. Humphrys:** It is not a precise term, but in the context where it is used it only comes to bear where the project is very large, so that you are rarely faced with the problem of subdividing a particular joined structure into separate aspects.

The power to invest in real estate would be broadened also as respects unimproved real estate. Companies would be given some power to invest in development real estate to be held for future development. The general limit on the real estate investments would be raised from 10 per cent to 15 per cent.

**The Chairman:** I noticed when Senator Godfrey was explaining this bill that he spoke about one of the features being the ability under this bill to invest in real estate which is not improved or which is not in the process of being improved. In other words, that means vacant land without even the usual services provided with respect to the land. Is that right?

[Traduction]

**Le président:** Qui ne serait pas nécessairement une autre compagnie d'assurance sur la vie.

**M. Humphrys:** Non. À l'heure actuelle, les opérations conjointes sont limitées à d'autres compagnies d'assurance, sociétés de fiducie ou de prêts hypothécaires. Cette modification supprimerait cette restriction et permettrait à la compagnie de se joindre à toute autre corporation ou à toute caisse de retraite ce qui, à mon avis, leur permettrait de participer plus facilement à la réalisation de projets immobiliers.

**Le président:** Vous voulez dire qu'il pourrait s'agir d'entreprises en participation.

**M. Humphrys:** Exactement, avec beaucoup plus d'associés.

Grâce à un autre changement on augmenterait la limite par étendue. Le règlement actuel limite une société, en ce qui concerne toute étendue de biens-fonds, à 2% de la valeur comptable de son actif total. Le projet de loi doublerait l'étendue. Cela semble indispensable parce que la plupart des projets sont maintenant complexes non seulement quand il s'agit d'immeubles d'habitation, de projets résidentiels, mais également de projets commerciaux. La limite par étendue était trop restreinte dans certains cas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qu'entend-t-on par le mot «étendue»?

**M. Humphrys:** Et bien, un immeuble ou un projet particulier qui est identifiable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je vois. Ce n'est pas une «étendue» au sens juridique, c'est-à-dire une parcelle précise portant un numéro précis sur un plan.

**M. Humphrys:** Habituellement nous considérons qu'il s'agit d'un immeuble isolé sur un terrain.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ou un ensemble.

**Le sénateur Macnaughton:** Ou un centre commercial.

**M. Humphrys:** Un centre commercial dans une structure unique. Il serait difficile de le séparer en différentes étendues à cette fin. Dans le cas d'un condominium, c'est assez différent, lorsque chaque appartement appartient à une personne différente.

**Le président:** Les supermarchés?

**M. Humphrys:** Ce n'est pas un terme précis, mais dans le contexte où l'on s'en sert, cela importe seulement lorsque le projet est très important; vous avez donc très rarement à subdiviser une structure.

Le pouvoir d'investir dans des biens-fonds serait également étendu en ce qui concerne les biens-fonds non améliorés. On donnerait aux sociétés plus de pouvoirs pour investir dans des biens-fonds qu'elles voudraient aménager plus tard. Le plafond passerait de 10 à 15%.

**Le président:** J'ai remarqué, lorsque le sénateur Godfrey a expliqué ce projet de loi, que, comme il l'a déclaré, l'une de ses caractéristiques était la possibilité d'investir dans un bien-fonds qui n'est pas amélioré ou qui n'est pas en voie de l'être. En d'autres termes, il s'agit d'un terrain libre non viabilisé. Est-ce exact?

[Text]

**Mr. Humphrys:** That is right, Mr. Chairman.

**The Chairman:** What is the thinking behind that?

**Mr. Humphrys:** Well, the present wording talks about real estate for the production of income. There is a problem there as to development projects. If a company assembles some land and begins a project it is for the production of income, but the income is not going to flow perhaps for a year or two years. What we have done so far is insist that a plan be in place for developing the project before it can be classified as real estate for the production of income, but there is some need, we feel, for companies to be able to assemble land where they perhaps do not have an immediate plan for development of that. So this would permit them to do so within rather narrow limits.

The power to invest in real estate that does not qualify on the basis of a leaseback or on the basis of an earnings record would be limited in total to 7 per cent of the company's assets and, within that 7 per cent, 2 per cent could be in unimproved real estate. So it is rather a narrow limit, but it does give, I think, a small area which a company can use for that purpose.

**The Chairman:** Does this throw the responsibility on to the Superintendent? You cannot expect him to be the administrator of every type of investment. I assume it would involve full study, investigation of the merits and the potential with respect to producing income at some foreseeable future date.

**Mr. Humphrys:** Well, that would be for the investor to do. We do not, in the insurance department, try to enter into the question of investment judgment. We think that we must see to it that the investment is within the stipulations of the law. So that in such a case, if the real estate was not under development, all we would have to do is see to it that it did not exceed the maximum limits stated in here, which is 2 per cent of the assets of the company.

**The Chairman:** You mean you would not look at the merits of the project.

**Mr. Humphrys:** No. We would not look at the merits of the project.

**The Chairman:** What clause is that contained in in the bill?

**Mr. Humphrys:** That would be found on pages 8 and 9 of the bill. The limitation I referred to is found in paragraph (c) on page 9, where it says:

(c) the total book value of the investments and loans made under this subsection and held by the company, excluding those that are or at any time since acquisition have been authorized as investments apart from this subsection, shall not exceed

(i) in the case of investments in real estate or leaseholds other than for the production of income, two per cent of the book value of the total assets of the company,

(ii) in the case of investments in real estate or leaseholds including real estate or leaseholds other than for the production of income, seven per cent of the book value of the total assets of the company, . . .

[Traduction]

**M. Humphrys:** C'est exact, monsieur le président.

**Le président:** Quelle est l'idée là-dedans?

**M. Humphrys:** Et bien, le libellé actuel parle d'un bien-fonds pour la production d'un revenu. Il y a là un problème en ce qui concerne les projets d'aménagement. Si une société réunit des terrains et commence un chantier, c'est pour en tirer un revenu, mais ce ne sera pas avant un ou deux ans. Ce que nous avons fait jusqu'à maintenant, c'est d'insister pour qu'il y ait un plan d'aménagement avant que le projet ne soit classé comme bien-fonds susceptible de produire un revenu; mais, à votre avis, il faut que certaines sociétés puissent rassembler des terrains même si elles n'ont pas de plan immédiat. Elle ne pourrait le faire que de façon très limitée.

Le pouvoir d'investir dans des biens-fonds non garantis par une cession—bail ni par un état des gains serait limité à 7% de l'actif de la société, sur ces 7%, 2% pourraient être des placements en bien-fonds non améliorés. C'est donc là une limite assez étroite, mais elle donne une certaine latitude à la société.

**Le président:** La responsabilité en retombe-t-elle sur le Surintendant? On ne peut lui demander d'être l'administrateur de tous les types de placement. Je présume que cette tâche nécessiterait une étude complète des mérites et des possibilités de rentabilité dans un avenir assez rapproché.

**M. Humphrys:** Bien, ce serait le rôle de l'investisseur. Le département des assurances n'essaie pas de s'immiscer dans les jugements relatifs aux investissements. Nous croyons que nous devons nous assurer que l'investissement est conforme à la loi. C'est pourquoi dans un tel cas, si le bien immeuble n'est pas en exploitation, il ne nous restera qu'à nous assurer que les limites maximales énoncées ici ne sont pas dépassées, c'est-à-dire 2 p. 100 des avoirs de la société.

**Le président:** Vous voulez dire que vous ne tiendriez pas compte des mérites du projet.

**M. Humphrys:** Non.

**Le président:** Dans quel article du bill peut-on trouver cela?

**M. Humphrys:** Aux pages 8 et 9 du bill. La limite dont je viens de parler se trouve à l'alinéa c) de la page 9, qui se lit comme suit:

c) la valeur comptable totale des placements faits et des prêts consentis aux termes du présent paragraphe et détenus par la compagnie, à l'exclusion de ceux qui sont, ou qui ont été à tout moment depuis leur acquisition, autorisés comme placements indépendamment du présent paragraphe, ne doit pas dépasser,

(i) en cas de placements en biens-fonds ou en tenures à bail qui ne sont pas faits pour la production de revenu, deux pour cent de la valeur comptable de l'actif total de la compagnie,

(ii) en cas de placements en biens-fonds ou en tenures à bail dont certains peuvent ne pas être faits pour la production de revenu, sept pour cent de la valeur comptable de l'actif total de la compagnie,



[Text]

So those are where the quantitative limits are placed. Within that it is for the investor to exercise his judgment as to whether it is a good investment or not.

**The Chairman:** When the annual statements of these life companies come to you, as they are required to, is there any examination of this made at that time, or would there be, pointing to the merit of particular items which appear on the balance sheet because of the exercise of the power given under this section and dealing with real estate?

**Mr. Humphrys:** Yes, Mr. Chairman. The quality of the assets of the company continues to be of concern to us, and we would take particular regard of the investments made pursuant to this particular subclause.

**The Chairman:** They are of continuing concern.

**Mr. Humphrys:** Oh, yes, indeed, especially where made solely in the exercise of the company's discretion.

The measure of their success, of course, in their investment policy in the income they draw from the investment portfolio, and the extent to which the value of those assets stays constant or increases, because when they put the asset into their balance sheet, then we want to know what the market value is, regardless of what it cost them in the first place. So we have a continuing test or measurement of the success of the investment policy of the company.

**The Chairman:** Of course, you would catch up only after the transaction was completed and was reflected in the balance sheet of the company.

**Mr. Humphrys:** That is correct, Mr. Chairman. Perhaps that is the only way it can be, because I do not think that we in the insurance department can hold ourselves out as being investment experts when it comes to a particular security or a particular project. The companies have their own investment departments with their experts, and that is where the responsibility should rest, because it is a management responsibility to manage the assets. Our responsibility comes in if the management has been bad to the extent that it has weakened or seriously weakened the financial strength of the company. Then we would have to try to do something. The purpose of these provisions, of course, is to create a kind of general level of quality for the investment portfolio of an insurance company. However, even here, where we provide limitations of various kinds, they will stake out the outside borders, if you like, but no one should be under any delusion but that there is plenty of room for investment mistakes, even within the prescribed classes. There is just so far that we can go in this type of thing and create a good investment portfolio.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How would you determine market value? Would you rely upon your own officers, or would you obtain an independent valuation in the case of a project which might not be completed and, perhaps, not earning any income?

[Traduction]

(iii) en cas de prêts et de placements autres qu'en biens-fonds ou en tenures à bail, sept pour cent de la valeur comptable de l'actif total de la compagnie.

Voilà donc où interviennent les limites quantitatives. En les respectant, le financier doit exercer son jugement pour savoir si c'est un bon investissement ou non.

**Le président:** Lorsque vous recevez ces états annuels des sociétés d'assurance-vie, qui sont tenues d'ailleurs de vous les faire parvenir, font-ils l'objet d'un examen à ce moment-là ou plus tard pour souligner le mérite de certains articles particuliers qui figurent sur le bilan en raison de l'exercice du pouvoir conféré en vertu de cet article et traitant de biens immobiliers?

**M. Humphrys:** Oui, monsieur le président. La qualité des avoirs de la société continue d'être une de nos principales préoccupations, et nous accorderions une attention particulière aux investissements qui sont faits conformément à ce paragraphe.

**Le président:** Ils ne cessent de vous préoccuper.

**M. Humphrys:** En effet, surtout ceux qui sont faits uniquement dans l'exercice de la discrétion de la société.

La mesure de leur succès, naturellement, dans leur politique d'investissement est le revenu qu'ils tirent de l'ensemble des investissements, et la mesure dans laquelle la valeur de ces avoirs demeure constante ou augmente, parce que lorsqu'ils inscrivent l'avoir dans leur bilan, nous voulons alors connaître la valeur marchande, peu importe leur coût initial. Nous devons donc continuellement évaluer le succès de la politique d'investissement de la société.

**Le président:** Bien sûr, vous ne vous rattrapez que lorsque la transaction est terminée et qu'elle est inscrite dans le bilan de la société.

**M. Humphrys:** C'est exact, monsieur le président. C'est peut-être la seule possibilité, car je ne pense pas qu'au sein de notre service d'assurance, nous puissions nous considérer comme étant des experts en investissements lorsqu'il s'agit d'une valeur ou d'un projet particulier. Les compagnies d'assurance ont leurs propres services d'investissements gérés par des experts, et c'est là que les responsabilités doivent être prises, car c'est le travail des gestionnaires de gérer les valeurs d'actifs. Notre responsabilité intervient lorsqu'une mauvaise gestion a affaibli la situation financière de la société. Dans ce cas, nous devons essayer de faire quelque chose. Naturellement, l'objectif de ces dispositions est d'assurer une certaine qualité pour le portefeuille d'investissement d'une compagnie d'assurance. Cependant, même dans ce cas, si nous fixons différentes limites, ce ne seront que des limites extérieures, si vous voulez, mais personnes ne sera à l'abri de l'erreur et il restera de nombreuses occasions de se tromper dans le choix d'un investissement, même à l'intérieur des catégories prescrites. C'est tout ce que nous pouvons faire dans ce domaine pour constituer un bon portefeuille d'investissement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Comment établirez-vous la valeur marchande de l'opération? Ferez-vous confiance à vos propres agents, ou demanderez-vous une évaluation indépendante dans le cas d'un projet qui pourrait ne pas être mené à terme et éventuellement, ne produire aucun revenu?



[Text]

**Mr. Humphrys:** If we have any doubt in our minds concerning the presented value, we will obtain an independent valuation.

**Senator Buckwold:** What do you mean by "investment"? Is a mortgage on a property an investment or is it an actual equity interest in a property?

**Mr. Humphrys:** In my use of the term this afternoon, senator, I have regarded a loan on the security of real estate as an investment. My use of the term has been very broad.

**Senator Buckwold:** So, in other words, under this section the amount that could be loaned as a mortgage would be limited?

**Mr. Humphrys:** I am sorry, I misinterpreted your question. No, here when we refer to an investment in real estate it is the acquisition of equity interest.

**Senator Buckwold:** That was my point. This loan interest worried me a little. The normal procedures of having a large percentage of the portfolio in mortgages make them much larger than this percentage.

**Mr. Humphrys:** No, senator, this does not bear on the question of lending on a mortgage security.

**Senator Buckwold:** Because you have now increased these limits from 2 per cent to 4 per cent, you say that many astute life insurance companies will be inclined to look for a little piece of the action, rather than moving into the normal mortgage procedure. They can see a good thing and will decide to go ahead, but would prefer to have a 30 per cent to 40 per cent equity interest in it.

**The Chairman:** When you say "a piece of the action", are you referring to a participation?

**Senator Buckwold:** That is right.

**The Chairman:** That, I understand, is a fairly well developed practice at this time; is that not right, Mr. Humphrys?

**Mr. Humphrys:** It happens quite frequently.

**Senator Buckwold:** But are you not concerned that you will increase the tendency of these companies to be equity investors, rather than mortgage lenders?

**Mr. Humphrys:** It might increase their equity participation to some extent. However, the limitations are rather strict, so I do not see it changing the balance of the asset portfolio in any surprising or extensive way.

**Senator Cook:** Is this participation not very often taken as a gift? At least, they make them give a "piece of the action", as the senator puts it, in return for the loan?

**The Chairman:** That is one of the terms of making the loan.

**Senator Cook:** Yes, they pay very little for it, if anything at all, in many cases.

[Traduction]

**M. Humphrys:** Si nous avons le moindre doute concernant la valeur de l'opération proposée, nous demanderons une évaluation distincte.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'entendez-vous par investissement? Une hypothèque sur une propriété est-elle un investissement, ou s'agit-il d'un véritable intérêt ordinaire sur la propriété?

**M. Humphrys:** Lorsque j'ai employé ce terme cet après-midi, sénateur, j'ai considéré un prêt sur un bien immobilier comme un investissement. J'ai donné à ce terme un sens très large.

**Le sénateur Buckwold:** Autrement dit, en vertu de cet article, la somme qui pourrait être prêtée sur hypothèque serait limitée?

**M. Humphrys:** Excusez-moi, j'ai mal compris votre question. Non, lorsque nous parlons ici d'un investissement dans un bien immobilier, il s'agit de l'acquisition d'un intérêt ordinaire.

**Le sénateur Buckwold:** C'est ce que je voulais dire. L'intérêt du prêt m'a préoccupé quelque peu. Les procédures normales qui consistent à consacrer une grande partie du portefeuille à des hypothèques entraînent un pourcentage beaucoup plus important.

**M. Humphrys:** Non, sénateur, cela n'a pas de rapport avec la question des prêts sur hypothèques.

**Le sénateur Buckwold:** Du fait que vous avez fait passer cette limite de 2 p. 100 à 4 p. 100, vous dites que de nombreuses compagnies d'assurance, si elles font preuve de finesse, chercheront à obtenir une part des profits avant de s'engager dans la procédure hypothécaire normale. Elles peuvent voir là une bonne affaire et décider de s'y lancer, mais préférer avoir un intérêt sur les actions de 30 à 40 p. 100.

**Le président:** Lorsque vous dites «une part des profits», parlez-vous de participation?

**Le sénateur Buckwold:** Oui.

**Le président:** Je crois que cette pratique est assez courante en ce moment; est-ce exact, monsieur Humphrys?

**M. Humphrys:** Cela se produit assez fréquemment.

**Le sénateur Buckwold:** Mais ne craignez-vous pas d'accroître la tendance de ces sociétés à faire des placements en actions au lieu de demeurer des prêteurs hypothécaires?

**M. Humphrys:** Cela peut, peut-être dans une certaine mesure, augmenter leur participation au capital. Toutefois, les limites sont assez strictes et je ne crois pas que cela change considérablement et étonnamment l'équilibre du portefeuille de l'actif.

**Le sénateur Cook:** Cette participation n'est-elle pas souvent considérée comme un cadeau? Du moins, cela leur permet d'obtenir une part des profits comme dit le sénateur, en retour d'un prêt?

**Le président:** C'est là l'une des conditions pour consentir le prêt.

**Le sénateur Cook:** Oui, ils paient très peu, et dans de nombreux cas, rien.

[Text]

**Mr. Humphrys:** With regard to the question of assets, Mr. Chairman and honourable senators, I might expand a little on my reference to the rules concerning the valuation. The proposal in this bill is that a company should present its asset portfolio on the basis of book valuation less an investment valuation reserve to be fixed by regulation. Book values will be defined variously as amortized values of bonds, the outstanding balance for mortgages and the purchase price for equities. The investment valuation reserve will be designed in such a way as to cover the two main risks that a company faces in its asset portfolio, one being loss in the event of default, the other being liability by reason of a mismatching of the maturities of the assets with the falling in of obligations to pay claims. If there is a mismatching, a company may be forced in some circumstances to liquidate assets to pay claims and if it happens to be a bad market they could suffer some losses as compared with the carrying value. So we have in mind designing an investment reserve which would give some margin of protection against those two contingencies. The present requirements have the same principle, but the investment reserve is not so specifically designed in that direction and I do not think serves the purpose as well as it should.

We are asking for this power to fix the investment valuation reserve by way of regulation because the whole business of valuation of assets as it ties in with the valuation of liabilities of an insurance company is under continuing study and debate in the actuarial and accounting professions, and we believe it will evolve quite extensively and rapidly. Therefore, I believe we must have some area of flexibility in order to be able to adapt to the new principles that come out in this linking of the assets and liabilities.

On the liability side, the bill proposes quite a few changes in the present requirements and puts a lot more responsibility on the company actuary to choose the valuation bases and to choose the method. It gives him a lot more scope than at present to spread the impact of initial acquisition expenses over the premium-paying period of the policy. All this will result, in my opinion, in a better presentation of accounts. However, we feel that supervisory and solvency control is still maintained, because the superintendent will still have authority to reject a valuation basis if he considers that it is improper. If the actuarial reserves presented by the actuary are less than the cash surrender values, we can require an additional reserve to bring them up to cash surrender values and so on. So I think that, together with the general power of the supervisors to take action if a company seems to be unduly weak, generally gives sufficient protection to safeguard the solvency and the strength of the companies.

**Senator Godfrey:** Will the regulations not provide for some type of limitation as to how many years the acquisition costs may be deferred, or will that be left entirely up to the actuary?

[Traduction]

**M. Humphrys:** Quant à l'actif, monsieur le président et honorables sénateurs, je puis peut-être expliquer un peu plus les règles de l'évaluation. Le bill propose qu'une société présente son portefeuille d'actif selon l'évaluation comptable moins une réserve pour fluctuation de la valeur des placements, fixée par règlement. Les valeurs comptables seront définies selon les valeurs amorties des obligations, le solde en cours des hypothèques et le prix d'achat des actions. La réserve pour fluctuation de la valeur des placements servira à couvrir les deux principaux risques auxquels une société doit faire face avec son actif: soit la perte en cas de non paiement, et la responsabilité en raison d'une mauvaise combinaison des échéances des actions et du remboursement des obligations. S'il y a mauvaise combinaison, une société peut être forcée, dans certains cas, de liquider des capitaux pour rembourser les obligations et si le marché est à la baisse à ce moment-là, elle peut subir des pertes par rapport à la valeur courante. Ainsi, notre but en créant une réserve pour fluctuation de la valeur des placements serait d'accorder une certaine protection contre ces deux éventualités. Les exigences actuelles se fondent sur le même principe, mais la réserve pour fluctuation de la valeur des placements n'a pas ce but précis et je ne crois pas qu'elle réponde aussi bien qu'elles le devraient aux besoins.

Nous demandons le pouvoir d'établir cette réserve par des règlements parce que toute cette question de l'évaluation de l'actif, liée à l'évaluation des obligations d'une société d'assurances fait l'objet d'études permanentes et de débats chez les actuaires et les comptables et nous croyons que des progrès considérables seront réalisés assez rapidement. En conséquence, nous croyons qu'il faudrait prévoir un peu de souplesse pour pouvoir nous adapter aux nouveaux principes qui découlent de l'établissement d'un lien entre l'actif et les obligations.

En ce qui concerne le passif, le bill propose quelques modifications aux exigences actuelles, et accorde beaucoup plus de responsabilités à l'actuaire de la compagnie en ce qui a trait au choix des bases d'évaluation et de la méthode. Le bill lui permet une liberté d'action beaucoup plus grande qu'à l'heure actuelle pour étaler l'incidence des dépenses initiales d'achat sur la période de paiement de prime de la police. Tout cela entraînera à mon avis une meilleure présentation de comptes. Cependant, nous croyons que le contrôle de surveillance et de solvabilité est maintenu parce que le surintendant aura toujours le droit de rejeter une base d'évaluation s'il estime qu'elle n'est pas appropriée. Si les réserves techniques présentées par l'actuaire sont moins élevées que les valeurs de rachat en espèce, nous pouvons exiger une réserve additionnelle pour les porter au niveau des valeurs de rachat en espèces, etc. Donc, je pense que cette façon de procéder ainsi que le pouvoir général des surveillants de prendre des mesures si une compagnie semble trop faible, constituent généralement une protection suffisante pour sauvegarder la solvabilité et la force des compagnies.

**Le sénateur Godfrey:** Les règlements ne prévoient-ils pas une certaine limitation quant au nombre d'années au cours desquelles les frais d'acquisition peuvent être différés, ou cela serait-il laissé à l'entière discrétion de l'actuaire?



[Text]

**Mr. Humphrys:** That will be left to the actuary, subject to three stipulations. The first is that they can only defer acquisition expenses that have been incurred. The second is that he must be satisfied in his own professional opinion that anything being deferred will be recoverable from the margins in future premiums. The third is that no expenses in excess of one and one-half times one annual premium will be permitted. That maximum is provided in the act, so that will put a maximum ceiling on the possibility of deferral.

**Senator Buckwold:** Is there any conflict with the income tax department with respect to this change in accounting procedure as far as acquisition expenses are concerned?

**Mr. Humphrys:** No, I think not, sir.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I was going to ask that question in a more direct way and say are there any tax implications in these changes for the companies themselves? Does it make their taxable position more burdensome than otherwise?

**Mr. Humphrys:** Not as the tax law is now drafted. The tax law now imposes the tax on life insurance companies on the basis of a calculation of their actuarial reserves using what is known as the net level premium method. The net level premium method does not defer any acquisition expenses at all, so all companies are treated alike at present, even though they may be using a different type of valuation for reporting to us. So the tax law will continue, at present anyway, to charge the taxes on the basis of liabilities calculated on that basis. So these changes will not of themselves affect the taxable positions of the companies.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There seems to be a good deal of what I might describe as formalized change here in the method of reporting as proposed in the bill. Might I ask if the companies themselves are familiar with the provisions of the bill? Do they agree with this approach as being a sound one?

**Mr. Humphrys:** I believe they do, senator. I have had extensive discussions with committees of the Canadian Institute of Actuaries, committees of the Canadian Life Insurance Association, committees of the Insurance Bureau of Canada, and committees of the Institute of Chartered Accountants, and it is my understanding that the industry is supporting these changes. The actuaries are supporting them, the accountants are satisfied but would like them to go further. We have not quite poured the insurance companies into the standard mold of all other corporations, but these changes go a long way in that direction.

**The Chairman:** I believe you are giving authority in this bill to the insurance companies to conduct business that is ancillary to the insurance business.

**Mr. Humphrys:** Yes, Mr. Chairman. At present life insurance companies have the power to form subsidiaries to carry on what is called in the present legislation business ancillary to

[Traduction]

**M. Humphrys:** Cela sera laissé à la discrétion de l'actuaire, sous trois réserves. La première, c'est qu'il ne pourra différer que les dépenses d'achat qui ont été engagées. La deuxième, c'est qu'il devra être convaincu que tout ce qui est différé sera récupérable à partir des marges dans les primes futures. La troisième, c'est qu'aucune dépense excédant d'une fois et demie une prime annuelle ne sera autorisée. Ce maximum est prévu dans la loi, ce qui établira une limite à la possibilité de sursis.

**Le sénateur Buckwold:** Y a-t-il conflit avec le ministère de l'Impôt sur le revenu en ce qui concerne ce changement de mode de comptabilité visant les dépenses d'achat?

**M. Humphrys:** Non, je ne pense pas, monsieur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa Ouest):** J'allais poser cette question de façon plus directe, en demandant si ces modifications auraient des incidences d'ordre fiscal pour les compagnies elles-mêmes? Cela alourdit-il leur fardeau fiscal plus qu'autrement?

**M. Humphrys:** Pas avec la formulation actuelle de la loi de l'impôt. Cette loi prévoit maintenant l'imposition des compagnies d'assurance-vie en fonction d'un calcul de leurs réserves techniques, en ayant recours à ce qui est connue comme la méthode de la prime ordinaire nette. Cette prime ordinaire nette ne permet de différer aucune dépense d'achat, de sorte que toutes les compagnies sont traitées de la même façon à l'heure actuelle, même si elles peuvent utiliser une méthode d'évaluation différente dans les rapports qu'elles nous présentent. Ainsi, la loi de l'impôt continuera à imposer des impôts en fonction des passifs calculés sur cette base. Et ces changements n'influeront pas nécessairement sur la position des compagnies face à l'impôt.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il semble que la méthode d'envoi des rapports proposée dans le projet de loi donne lieu à un degré élevé de ce que je pourrais appeler des changements formalisés. Pourriez-vous me dire si les compagnies connaissent les dispositions du projet de loi? Croyez-vous que cette approche soit rationnelle?

**M. Humphrys:** Je crois, sénateur, que les compagnies les connaissent. J'ai beaucoup discuté avec le comité de l'Institut canadien des actuaires, le comité de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie, le comité du Bureau d'assurance du Canada et celui de l'Institut des comptables agréés et tout me porte à croire que l'industrie est favorable à ces changements. Les actuaires sont d'accord, de même que les comptables, mais ces derniers aimeraient que ces changements aillent plus loin. Nous n'avons pas encore tout à fait assujéti les compagnies d'assurance à la structure qui caractérise toutes les autres corporations, mais ces changements sont déjà un pas de géant dans cette direction.

**Le président:** Je crois que, par ce projet de loi, vous donnez aux compagnies d'assurance le pouvoir de se livrer à des opérations qui sont accessoires à celles auxquelles elles se livrent habituellement.

**M. Humphrys:** Oui, monsieur le président. À l'heure actuelle, les compagnies d'assurance-vie ont le pouvoir de former des filiales chargées de s'occuper de ce que la mesure



[Text]

the life insurance business. This has been interpreted to enable a subsidiary to be formed for such things as investment counselling or provision of computer services—activities that the life insurance company would be carrying on anyway as supportive and accompanying their life insurance activity.

This proposes that that kind of ancillary activity for the public be permitted to be carried on by the company directly rather than solely through a subsidiary. The industry has requested this for two reasons: on that there are certain tax problems in relation to a subsidiary for a life insurance company. Under the present tax laws a life insurance company must pay tax on dividends received from investment in shares whereas most corporations get dividends from other corporations on a tax-free basis. Thus a company cannot take its dividends up from a subsidiary tax-free as other corporations can. Secondly—

**The Chairman:** Even a subsidiary would not assist that.

**Mr. Humphrys:** A subsidiary leaves them in a difficult position that way, whereas if they carried on the activity directly they would not be subject to tax twice.

**Senator Cook:** Is there any jurisprudence on the question of how far "ancillary" goes?

**Mr. Humphrys:** No jurisprudence; just a question of how far the minister will go in a judgment on that. The law leaves the final judgment to the minister's opinion. So that we are thereby able to control the extent of the development of the interpretation of that term.

**The Chairman:** Is it meant to mean an activity of the character of the activities being carried on by the insurance company?

**Mr. Humphrys:** No. I think it is more limited than that. It is activities that a company is carrying on as an adjunct or as a necessary concomitant to its insurance activity.

**The Chairman:** So they could not go into the field of new businesses?

**Mr. Humphrys:** No. I would not think that merely because they run a cafeteria for their staff they could go into the restaurant business, because I do not believe that running a restaurant for their staff is necessarily ancillary to the insurance business.

**Senator Buckwold:** It may be. It depends on the quality of the food.

**Mr. Humphrys:** However, to run a large insurance company nowadays you need a computer setup. So computer hardware, computer expertise, is, I think, quite clearly ancillary to the insurance business. Similarly with investment activity. You must have investment expertise in connection with running a

[Traduction]

législative actuelle appelle des opérations accessoires au domaine de l'assurance-vie. Selon l'interprétation de la loi, cela permet aux compagnies de former des filiales chargées de conseiller en matière d'investissements ou d'assurer des services d'informatique-activités que les compagnies d'assurance-vie cumuleraient de toute façon parce que ces activités sont utiles et connexes aux opérations d'assurance-vie proprement dites.

Le projet de loi propose que ce genre d'activités accessoires, qui ne visent qu'à assurer au public un meilleur service, puissent être effectuées directement par une compagnie plutôt que par des filiales uniquement. L'industrie de l'assurance-vie a fait cette demande pour deux raisons; d'une part, les compagnies d'assurance-vie éprouvent certains problèmes d'ordre fiscal lorsqu'elles possèdent des filiales. Les lois fiscales actuelles prévoient qu'une compagnie d'assurance-vie doit payer des impôts sur les dividendes que rapportent les investissements en actions, tandis que la plupart des corporations touchent des dividendes provenant d'autres corporations, ces dividendes étant non imposables. Ainsi, une compagnie d'assurance ne peut, comme les autres corporations, toucher des dividendes provenant d'une filiale sans payer d'impôts. D'autre part—

**Le président:** Même une filiale ne serait d'aucune utilité, dans ce cas.

**M. Humphrys:** Une filiale laisserait la compagnie dans une situation précaire, tandis que si la compagnie effectuait elle-même lesdites opérations, elles ne paieraient l'impôt qu'une seule fois.

**Le sénateur Cook:** La jurisprudence nous en dit-elle plus long sur la portée du terme «accessoire»?

**M. Humphrys:** Pas du tout; il s'agit de savoir jusqu'où le ministre jugera bon d'aller. La Loi laisse la décision finale à l'entière discrétion du ministre. De cette façon, il nous est possible de contrôler la portée de l'interprétation de ce terme.

**Le président:** Ce terme est-il censé se rapporter à des activités de même nature que les activités auxquelles se livrent les compagnies d'assurance?

**M. Humphrys:** Non, je pense que c'est plus limité que cela. Il s'agit d'opérations connexes aux opérations d'assurance de la compagnie.

**Le président:** Elles ne pourraient pas s'engager dans de nouveaux secteurs d'affaires?

**M. Humphrys:** Non. Ce n'est parce qu'elles exploitent une cafétéria pour leur personnel qu'elles pourront ouvrir des restaurants car je ne pense pas que l'exploitation d'un restaurant pour le personnel soit nécessairement connexe aux opérations d'assurance.

**Le sénateur Buckwold:** Peut-être que si. Tout dépend de la qualité de la nourriture.

**M. Humphrys:** Mais il faut des ordinateurs pour exploiter une importante compagnie d'assurance, de nos jours. Les ordinateurs et les experts en informatique sont, je pense, utiles aux compagnies d'assurance. Il en va de même des investissements. Il faut avoir des connaissances techniques dans ce

## [Text]

life insurance business. This is, in our interpretation, ancillary to the insurance activity.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could you give us an example of a life insurance company with a computer facility servicing its policyholders? I assume that the computer is primarily for the purpose of administering its own business. What kind of service, for example, could it offer?

**Mr. Humphrys:** It could sell its services to the public. If another kind of corporation wanted computer services to run an inventory control or to bill its customers—

**The Chairman:** Or for payroll.

**Mr. Humphrys:** Yes, or to conduct research, this subsidiary, which would have computer experts and computer machinery, could sell those services to anyone who wanted to buy them.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What this bill is suggesting is that it be done directly by the company rather than by a subsidiary?

**Mr. Humphrys:** Not rather than, but as an additional possibility. They could do it either directly or through a subsidiary.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If it does it through a subsidiary, the tax position is more difficult.

**Mr. Humphrys:** That is right.

**The Chairman:** I see where you are putting in the same provision as proposed in the white paper on banking: being able to create additional classes of shares.

**Mr. Humphrys:** Yes. There is a provision here that would enable companies, by bylaw, to create additional classes of shares and a series of classes. This is part of the general move to bring the corporate clauses in this legislation and in other legislation applicable to financial institutions closer into line with the corporate law as set forth in the recently adopted Canada Business Corporations Act.

As was mentioned in the debate on second reading, we ran out of time in our effort to present a complete revision with corporate clauses revised to take into account the new principles; but we thought we had to present something on the question of the share structure because a number of companies were seeking to issue preferred shares. Some companies want to issue two classes of common shares, one tax paid and the other non-tax paid. The whole structure of the act so far contemplates only one class of shares. Personally I like it that way. I think a simple capital structure is good for a financial institution on the public scene, but I think we have to recognize that in some circumstances it may be almost necessary for a company to change to different classes of shares if it wants to and has to raise additional capital. So this gives some flexibility in that regard. The bylaw will be under some control because it requires departmental approval, but it will give the companies more flexibility in that regard.

## [Traduction]

domaine pour pouvoir exploiter une compagnie d'assurance. Tout ceci, à notre avis, est utile aux compagnies d'assurance.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pouvez-vous nous donner le nom d'une compagnie d'assurance-vie qui met des ordinateurs à la disposition de ses clients? Je suppose que les ordinateurs servent avant tout à gérer la compagnie. Quels genres de services pourraient-elles offrir, par exemple?

**M. Humphrys:** Elle pourrait vendre ses services au public. Si une autre compagnie voulait se servir d'un ordinateur pour contrôler son inventaire ou pour facturer ses clients...

**Le président:** Ou pour payer ses salariés.

**M. Humphrys:** Oui, ou pour mener des recherches, cette filiale, qui disposerait d'experts et d'ordinateurs, pourrait vendre ses services à ceux qui en auraient besoin.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** D'après le projet de loi, ces services pourraient être rendus directement par la compagnie, plutôt que par une filiale?

**M. Humphrys:** Non pas plutôt que par une filiale, mais comme une autre possibilité. Elle pourrait le faire, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une filiale.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si elle le fait par l'intermédiaire d'une filiale, sa situation fiscale est plus complexe.

**M. Humphrys:** C'est exact.

**Le président:** Je vois que vous proposez, comme dans le Livre blanc sur la législation bancaire, d'émettre des catégories supplémentaires d'actions.

**M. Humphrys:** Oui. Il existe une disposition qui permettrait aux compagnies d'émettre par règlement, des catégories supplémentaires d'actions et de séries d'actions de son capital-actions. Les articles généraux de ces textes de loi, et d'autres textes de loi applicables aux établissements financiers, doivent de plus en plus s'inscrire dans le cadre du droit commercial, tel qu'il est défini dans la nouvelle Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Comme nous l'avons dit lors de la deuxième lecture du projet de loi, nous n'avons pas eu le temps de présenter une révision complète de ces articles, afin qu'ils tiennent compte des nouveaux principes. Mais nous avons pensé que nous devions présenter quelque chose sur la structure des actions, car un certain nombre de compagnies voulaient émettre des actions privilégiées. Certaines compagnies veulent émettre deux catégories d'actions ordinaires soit des actions libérées d'impôts et d'autres qui ne le sont pas. Dans son ensemble, la loi ne prend en considération qu'une seule catégorie d'actions. Quant à moi, cela ne me dérange pas. Je crois qu'il est bon, pour une institution financière traitant avec le public, de disposer d'une structure financière simple mais je pense aussi que, dans certaines circonstances, une compagnie est presque obligée de disposer de plusieurs catégories d'actions si elle veut et doit procéder à une augmentation de capital. Ainsi, cela permet une certaine souplesse. Il sera exercé un certain contrôle sur le règlement car il doit être sanctionné par l'approbation du ministère mais il donnera aux sociétés une plus grande souplesse.



[Text]

**Senator Laird:** You say it may be necessary, but I cannot understand why.

**Mr. Humphrys:** Well, companies sometimes do get themselves in the position where they need more capital, and to get more capital they may have to go to the market; and the market may not be good for common shares, for example, but it may be receptive to preferred shares. If a company has a little more flexibility, it may be able to raise the capital it needs to comply with the supervisory requirements and, indeed, to enable it to continue on a particular developmental plan it may wish to pursue.

**Senator Laird:** Has any existing company ever had any difficulty in raising capital with just one class of shares?

**Mr. Humphrys:** We have had a request by companies to be permitted to issue preferred shares. It is my understanding that the market is much more receptive to preferreds at the present time than commons, and companies have found it advantageous to use a different type of share.

**Senator Laird:** Have they had any real complaints about difficulties raising the capital through the sale of shares of just one class? Complaints to you I mean.

**Mr. Humphrys:** Yes. I cannot say in respect of any company that it has failed or floundered in a specific issue. Rather it is based on a judgment what it would cost to raise capital in one way or another, and the advice the companies got from the underwriters in trying to make a judgment on the basis of this evidence. Certainly it has reached us often enough that more flexibility in the capital structure is an important requirement for financial institutions.

**Senator Laird:** You are convinced of that?

**Mr. Humphrys:** Yes, I am, sir. We have had more of it in the trust company field, where the Trust Companies Act permits the issuing of preferred shares. In recent years even major trust companies have gone to the market for preferred, not for common. Insurance companies do not go for additional capital as often as trust companies, because they do not have the same kind of limitations on the growth of liabilities, but in the property and casualty field in recent years the necessity of raising additional capital has not been at all uncommon.

**The Chairman:** What is the need for the provision under which you, as Superintendent, may permit, I take it, a foreign insurance Company to provide securities for its liabilities in Canada by furnishing a letter of credit from a Canadian bank?

**Mr. Humphrys:** This bill proposes that non-resident companies doing business here be required to keep assets in Canada, not only to cover liabilities, which has been the traditional

[Traduction]

**Le sénateur Laird:** Vous dites que cela peut être nécessaire mais moi je ne vois pas pourquoi!

**M. Humphrys:** Eh bien, parfois les sociétés se trouvent dans une position où elles ont besoin de plus de fonds et, pour s'en procurer, elles peuvent vouloir faire appel au marché, qui peut ne pas être favorable aux actions ordinaires mais qui, par contre, accueillera beaucoup mieux les actions privilégiées. Si une société est un peu plus souple elle sera plus en mesure d'augmenter son capital, de respecter les exigences de contrôle et, en fait, continuer de poursuivre le type d'activités particulières qu'elle poursuit.

**Le sénateur Laird:** Des compagnies ont-elles déjà eu des difficultés à augmenter leur capital en disposant seulement d'une seule catégorie d'actions?

**M. Humphrys:** Des compagnies nous ont demandé l'autorisation d'émettre des actions privilégiées; mais je pense que pour l'instant le marché est plus réceptif aux actions privilégiées qu'aux actions ordinaires. Et toutes les compagnies ont trouvé avantageux de pouvoir recourir à une catégorie d'actions différentes.

**Le sénateur Laird:** Des plaintes ont-elles réellement été formulées relativement à la difficulté de procéder à une augmentation de capital par la vente d'une seule catégorie d'actions? Avez-vous personnellement reçu des plaintes?

**M. Humphrys:** Oui, je ne pourrais pas dire qu'une compagnie a échoué dans un domaine en particulier. Elles se basent plutôt sur ce que selon elles, il leur en coûterait d'augmenter leur capital d'une façon ou d'une autre, et les avis qu'elles ont reçus des souscripteurs en essayant de se faire une idée à partir de ces données. Il va sans dire que nous avons souvent fait face à ces questions, ce qui nous porte à dire que pour les institutions financières la souplesse de la structure financière constitue un besoin important.

**Le sénateur Laird:** En êtes-vous convaincu?

**M. Humphrys:** Oui, nous avons traité davantage avec les compagnies fiduciaires car la Loi sur les compagnies fiduciaires permet l'émission d'actions privilégiées. Au cours des dernières années même les compagnies fiduciaires les plus importantes ont dû faire appel au marché pour se procurer des actions privilégiées et non pour les actions ordinaires. Les compagnies d'assurance ne procèdent pas aussi souvent que les compagnies fiduciaires à des augmentations de capital parce qu'elles ne sont pas soumises au même type de limites d'accroissement des dettes mais par contre dans le domaine des assurances sur la propriété et sur les risques, le besoin d'augmenter le capital qui s'est fait jour au cours des dernières années n'est pas inhabituel.

**Le président:** Comment se justifie la disposition en vertu de laquelle vous, en tant que surintendant,—je crois—pouvez permettre à une compagnie d'assurance étrangère de fournir pour garantir ses dettes au Canada une lettre de crédit à une banque canadienne?

**M. Humphrys:** Ce projet de loi propose que les compagnies étrangères qui font des affaires au Canada soient tenues de conserver des avoirs au Canada non seulement pour garantir



[Text]

requirement, but in addition the same minimum capital and surplus that would be required of Canadian companies. That is a change which may for some companies require additional deposit. In order to permit that to take place in a manner that does not create a particular crisis for companies, we thought that the ability to accept a letter of credit to cover some part of those liabilities would give a degree of flexibility that would ease the administration and the ability of companies to comply with this requirement.

Secondly, we thought that with the power to accept a letter of credit on a Canadian bank these limitations would be a useful device to cover situations that may arise in the short term, which would enable us to get adequate coverage while the company is taking steps to acquire the necessary securities in the market or convert securities. Sometimes we are faced with a situation, for example, where a property and casualty company might be faced with a very heavy claim of perhaps several millions of dollars, may be \$10 million or \$15 million. We would require them to put assets in Canada to cover that. It may well be that the claim would be settled and paid out within a matter of months. It may not be desirable in such a case to buy securities and lodge them, and it might be convenient to have a letter of credit as a temporary measure. That is the main purpose.

Another purpose has to do with the proposal in this bill relating to the possibility of registering Lloyds. We are asking here for authority to make some special arrangements with Lloyds, because they are rather different from a normal corporation. It may be that the use of a letter of credit within this kind of limitation could be availed of in this respect too.

**The Chairman:** In this same connection, I see that in dealing with securities, as a set-off against liabilities in Canada of foreign insurance companies you are requiring in the bill the consent of the Superintendent to accept deposits of the home governments of these foreign insurance companies. What lies behind this?

**Mr. Humphrys:** Under the present law a non-resident company can deposit securities of its home government to cover liabilities in Canada. There are no limitations or controls in the bill on the proportion of Canadian liabilities that can be so covered, so from the point of view of the law a foreign company could deposit nothing but its home government securities here to cover Canadian liabilities. I believe that that would be unsound, because I think it represents an exchange risk that should not be undertaken. Generally speaking, I believe that liabilities in Canada should be covered in Canadian dollar assets.

[Traduction]

leurs dettes, ce qui de tout temps a été une exigence, mais en plus, de disposer du même capital minimum et des réserves-exigibles pour les compagnies nationales. Voilà une modification qui pour certaines compagnies exigera des dépôts supplémentaires. Afin de permettre que cela se fasse sans susciter de crise particulière pour les compagnies intéressées, nous avons pensé que le fait d'accepter une lettre de crédit pour couvrir certaines parties des dettes pourrait assurer une certaine souplesse qui faciliterait la tâche de la direction et permettrait aux compagnies de respecter cette exigence.

Deuxièmement, nous avons pensé que, compte tenu du pouvoir reconnu d'accepter une lettre de crédit tirée sur une banque canadienne, ces limitations se révéleraient utiles dans des situations n'autorisant que de très courts délais, et nous permettraient d'obtenir une couverture suffisante pendant que la compagnie prend des mesures pour acquérir sur le marché les valeurs mobilières nécessaires ou pour en convertir d'autres. Nous nous trouvons parfois dans des situations où, par exemple, une compagnie qui vend des polices d'assurance contre des risques divers peut avoir à faire face à des réclamations très lourdes pouvant s'élever à plusieurs millions de dollars, peut-être de 10 ou 15 millions de dollars. Nous leur demandons alors d'investir au Canada pour une valeur équivalente. Il se peut très bien qu'il faille des mois avant que la réclamation n'aboutisse à un règlement et à un paiement. Dans un tel cas, il peut ne pas être souhaitable d'acheter des valeurs mobilières et de les placer, et il peut-être utile de disposer d'une lettre de crédit comme mesure provisoire. C'est là l'objectif principal du projet de loi.

Un autre objectif vise la proposition de ce projet de loi relative à la possibilité de procéder à l'enregistrement de la compagnie Lloyds. Nous réclamons ici le pouvoir de conclure des ententes spéciales avec la compagnie Lloyds, parce que cette dernière se distingue passablement des corporations courantes. Il se peut qu'étant donné ce genre de limitations, le recours à une lettre de crédit puisse aussi être profitable à cet égard.

**Le président:** Pour poursuivre dans la même voie, je constate qu'en ce qui concerne les valeurs mobilières, à titre de contrepartie du passif que des compagnies d'assurance étrangères peuvent avoir au Canada, vous demandez par l'intermédiaire du projet de loi que le surintendant consente à accepter des dépôts que ces compagnies d'assurance étrangères peuvent détenir chez elles. Qu'est-ce que cela signifie?

**M. Humphrys:** En vertu de la loi actuelle, une compagnie non résidente peut pour couvrir son passif au Canada déposer des valeurs mobilières qu'elle détient chez elle. Le projet de loi ne fixe aucune limite ou contrôle à la proportion du passif détenu au Canada qui peut-être couvert de cette façon, si bien que du point de vue juridique une compagnie étrangère pourrait ne déposer que l'équivalent des valeurs mobilières qu'elle possède dans son pays d'origine pour couvrir son passif au Canada. Je pense que cette pratique serait malsaine, car elle présente un risque qui ne doit pas être couru. De façon générale, j'estime que le passif détenu au Canada doit être couvert par des actifs en dollars canadiens.

[Text]

**The Chairman:** That is putting all your eggs in one basket.

**Mr. Humphrys:** I still think it would be desirable to leave foreign companies with the power to deposit their home government securities in some circumstances. Again there is the point I just made about a sudden rise in liabilities. Perhaps that could be covered in a temporary way by the home government securities. Another case would be where some home government securities are deposited and the exchange rate shifts. Then you might want to accept more assets in order to get back at least to the same position. It leaves a bit of flexibility that is valuable to companies and to the supervisory service, but we believe we should have control of it to prevent its use being abused.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is the ceiling you propose? What is the percentage?

**Mr. Humphrys:** The bill does not have a specific ceiling. It leaves it to the discretion of the Superintendent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What do you think that might be? Fifty per cent?

**Mr. Humphrys:** Oh on. I would think in quite modest terms, 10 per cent or 15 per cent, decreasing, because I think we would only use it in temporary and special circumstances. We should adhere to the general principle that a company from outside Canada doing business here should cover its liabilities in Canada with Canadian assets.

**Senator Connolly (Ottawa West):** At the moment it can cover them entirely with the securities of the home government.

**Mr. Humphrys:** So far as that provision is concerned, but I think if a company did that we would take action under the Act to suggest that the assets were not appropriate or adequate to cover the liabilities. Of course, if they wanted to cover them by foreign government securities we might have a difficulty working on that basis too. I think the principle is that we should have some control over it.

**The Chairman:** You indicated earlier that the various associations of insurance companies, and others, have expressed, I suppose, satisfaction at or approval of the provisions of this bill. Have you yourself any amendments that you would like us to look at at this time?

**Mr. Humphrys:** I have a few that I would like to put forward. There are one or two of some substance and one or two where we made some mistakes. If it is your wish to go through the bill, there are some points that have not come out in the discussion that I should like to mention as we leaf through it. As we do so, I could mention the points where I would ask for the committee's consideration of possible changes.

**The Chairman:** You go ahead and tell us what they are and we will tell you whether we like them or not.

**Senator Godfrey:** Has this just happened in the last two weeks, that you have changed your mind?

[Traduction]

**Le président:** C'est mettre tous ses œufs dans le même panier.

**M. Humphrys:** Je continue à penser qu'il vaudrait mieux, dans certaines circonstances, continuer à autoriser les compagnies étrangères à déposer les valeurs mobilières qu'elles détiennent dans leur propre pays. Nous revenons donc au point que je viens tout juste de faire valoir au sujet d'une hausse soudaine du passif. Peut-être pourrait-elle être couverte provisoirement par les valeurs mobilières que détiennent ces compagnies dans leur pays d'origine. Il se pourrait aussi que certaines valeurs détenues à l'étranger soient déposées et que le taux de change varie. Vous pourriez alors souhaiter accepter plus d'éléments d'actif afin de vous maintenir en position. Il en résulte une certaine souplesse très précieuse pour les compagnies et le service de surveillance, mais nous croyons que nous devons exercer un contrôle afin de prévenir les abus.

**Le sénateur Connolly (Ottawa Ouest):** Quel plafond proposez-vous? Quel est le pourcentage?

**M. Humphrys:** Le bill ne propose pas de plafond précis. Il laisse cette question à la discrétion du surintendant.

**Le sénateur Connolly (Ottawa Ouest):** Quel serait ce plafond à votre avis? 50 p. 100?

**M. Humphrys:** Non. Je crois qu'il se situerait entre 10 p. 100 ou 15 p. 100 parce qu'il ne s'appliquerait que dans des circonstances temporaires et spéciales. Nous devrions obliger les compagnies étrangères installées au Canada à garantir leur passif par un actif au Canada.

**Le sénateur Connolly (Ottawa Ouest):** Actuellement, elles peuvent le garantir entièrement avec des sécurités étrangères.

**M. Humphrys:** En ce qui touche cette disposition. Pourtant, je crois que nous pourrions intenter des poursuites en vertu de la Loi si l'actif d'une compagnie ne suffit pas à couvrir son passif. Il serait peut-être plus difficile de le faire si elles décident de couvrir leur passif par des sécurités du gouvernement étranger. Je crois que nous devrions avoir un contrôle à ce niveau.

**Le président:** Vous avez souligné plus tôt que les diverses associations de compagnies d'assurance et autres se disent satisfaites des dispositions du projet de loi. Avez-vous des modifications à nous proposer maintenant?

**M. Humphrys:** J'aimerais vous en présenter quelques-unes. Une ou deux d'entre elles sont importantes et nous avons fait des erreurs à propos d'autres. Si vous voulez bien feuilleter le projet de loi, je vous soulignerai quelques points dont nous n'avons pas discutés. Je pourrais mentionner ainsi au Comité les modifications que nous aimerions proposer.

**Le président:** Exposez-nous vos modifications et nous vous dirons si elles sont acceptables.

**Le sénateur Godfrey:** Avez-vous changé votre avis à ce sujet au cours des deux dernières semaines?



[Text]

**Mr. Humphrys:** It has come to us since the bill has been exposed and points have been raised with us. We did not make all that many mistakes.

**Senator Flynn:** You did not know about them, Senator Godfrey?

**Senator Godfrey:** No. I saw there was a little error in one of the explanatory notes, but not in the substance of the bill.

**The Chairman:** Let us deal with the several amendments that are going to be proposed or recommended by you, Mr. Humphrys.

**Mr. Humphrys:** Recommended; I cannot propose them. On the first page, I should like to mention another point about Lloyds. There is a change in the definition of "British company" to bring within that definition the organization known as Lloyd's. Lloyd's of London is not registered under the federal insurance legislation, although it does business in Canada under a provincial licence. This has been a long-standing circumstance. Lloyd's is not registered under this legislation because in years past Lloyd's took the view that they could not deposit assets in Canada to cover liabilities here, because Lloyd's is not a corporation. They always took the view that they could not put up a deposit. There present definition of "British company" defines it as a corporation formed within the Commonwealth. Lloyd's is not a corporation so that excluded Lloyd's. But Lloyd's has expressed interest in becoming registered, particularly to have its reinsurance recognized so far as other companies are concerned. It has found a way of depositing assets in Canada in connection with its Canadian business. They have made arrangements with provincial Superintendents to make such a deposit to maintain a trust fund in Canada. So it now seems possible to work out arrangements with Lloyd's that would enable them to be registered under this act in such a way that the requirements are substantially consistent with those of corporations.

We are asking in the bill for the authority to make some special arrangements with Lloyd's as may be needed to bring them within the regulatory requirements. We have, I think, to look at some special requirements because they are not a corporation. The tests of solvency which would be applied to a corporation do not apply exactly in the same way to Lloyd's, because, as you know, Lloyd's is an aggregation of individual underwriters and syndicates. There is unlimited liability on the underwriters and the individuals who are members of Lloyd's, and Lloyd's itself carries out very extensive and rigid audits of these syndicates and "names" who are members of Lloyd's. So those are areas of strength which we will want to look at. But the discretion we are seeking would be all within the general concept of maintaining assets in Canada to cover liabilities here.

[Traduction]

**M. Humphrys:** Nous avons discuté de certains points depuis le dépôt du bill. En fait, nous avons fait peu d'erreurs.

**Le sénateur Flynn:** Vous ne vous en êtes pas aperçu, sénateur Godfrey?

**Le sénateur Godfrey:** Non. J'ai remarqué une légère erreur dans l'une des notes explicatives, mais non dans le projet de loi comme tel.

**Le président:** Monsieur Humphrys, veuillez nous exposer les modifications que vous proposez.

**M. Humphrys:** Je ne peux que vous recommander des modifications. A la première page, je voudrais mentionner un autre point au sujet de Lloyd's. Il y a une modification à apporter à la définition de «compagnie britannique» en vue de modifier la définition de l'organisation connue sous le nom de Lloyd's. La Lloyd's de Londres n'est pas enregistrée dans le cadre de la loi fédérale sur les assurances, bien qu'elle soit établie au Canada en vertu d'un permis provincial. Il s'agit d'une situation qui dure depuis longtemps. La Lloyd's n'est pas enregistrée dans le cadre de cette loi parce que dans le passé elle a estimé qu'elle ne pouvait pas déposer d'actifs au Canada pour y couvrir ses passifs, parce que la Lloyd's n'est pas une corporation. Elle a toujours estimé qu'elle ne pourrait pas faire un dépôt. La définition actuelle de «compagnie britannique» est qu'il s'agit d'une corporation qui a été constituée dans le cadre du Commonwealth. La Lloyd's n'est pas une corporation donc elle est exclue. Mais la Lloyd's a manifesté le désir de se faire enregistrer, particulièrement de faire reconnaître ses réassurances en ce qui concerne d'autres compagnies. Elle a trouvé un moyen de déposer des actifs au Canada en ce qui concerne son entreprise canadienne. Elle a conclu des ententes avec les surintendants provinciaux pour faire un tel dépôt afin de maintenir un fonds de fiducie au Canada. Par conséquent, il semble maintenant possible d'étudier des ententes avec la Lloyd's qui lui permettront d'être enregistrée dans le cadre de la présente loi de telle façon que les conditions seront sensiblement compatibles avec celles qui sont imposées aux corporations.

Dans le projet de loi nous demandons l'autorisation de conclure des ententes spéciales avec la Lloyd's nécessaires pour l'assujettir aux prescriptions des textes réglementaires. A mon avis, nous devons considérer des prescriptions spéciales parce qu'il ne s'agit pas d'une corporation. Les critères de solvabilité qui seraient appliqués à une corporation ne s'appliquent pas exactement de la même façon à la Lloyd's, parce que, comme vous le savez, la Lloyd's est un ensemble d'assureurs individuels et de syndicats. Les assureurs et les particuliers qui sont membres de la Lloyd's bénéficient d'un passif illimité, et la Lloyd's elle-même procède à des vérifications très étendues et très rigoureuses des comptes de ces syndicats et de ses propres membres. Donc, ce sont des domaines d'efficacité que nous voudrions étudier. Mais le pouvoir discrétionnaire que nous recherchons se rattacherait au principe général de maintenir des actifs au Canada pour y couvrir les passifs.



[Text]

**Senator Laird:** Have you discussed this with any of the provincial Superintendents?

**Mr. Humphrys:** Yes, I have, sir.

**Senator Laird:** How do they feel about it?

**Mr. Humphrys:** They are quite happy to see development along the lines I have described. But those clauses, sir, would come into force, it is proposed, on proclamation since we still have to work out further details with Lloyd's.

**Senator Flynn:** You say Lloyd's is operating under provincial authority at the present time. With these modifications they would be registered under the federal legislation. Would they then have to continue getting permits from the provinces?

**Mr. Humphrys:** Yes, Senator Flynn. That is a requirement of any insurer, whether it is registered federally or not. It must also get a licence in any province.

**Senator Flynn:** In other words, it has to get two permits.

**Mr. Humphrys:** Yes, sir.

**Senator Flynn:** Does that apply to most provinces?

**Mr. Humphrys:** It applies to any province it wants to do business in.

**Senator Godfrey:** That is to enable it to sell, because the selling function comes under the provincial law.

**Mr. Humphrys:** Yes, the form of the policy, the relations with the policyholder, and the conduct of the insurance business with the individual.

**Senator Flynn:** Are you saying that even a federally-incorporated insurance company would have to get a provincial licence?

**Mr. Humphrys:** Yes, Senator Flynn.

**Senator Buckwold:** Will this bill require ancillary or complementary legislative changes on the part of each of the provinces in their insurance acts?

**Mr. Humphrys:** No, I think not, sir. They have licensed Lloyd's already. So whether we register them or not will not make any difference to them.

**Senator Buckwold:** I was thinking of financial reporting and the like.

**Mr. Humphrys:** We have consulted with the provincial authorities, sir. The Association of Provincial Superintendents of Insurance have had delegates come to committee meetings on this subject. So they are familiar with the whole discussion and I think they would likely follow in the same pattern.

**Senator Flynn:** This means there would be duplication for the purpose of having uniformity across Canada.

**Mr. Humphrys:** We have quite a good system in operation at the present time, senator. Even though the companies are in a sense under the supervision of two levels of jurisdiction, there is very little duplication because the federal jurisdiction

[Traduction]

**Le sénateur Laird:** En avez-vous discuté avec des surintendants provinciaux?

**M. Humphrys:** Oui.

**Le sénateur Laird:** Qu'en pensent-ils?

**M. Humphrys:** Ils sont très contents de voir la situation évoluer dans le sens que j'ai décrit. Mais on propose de faire entrer en vigueur ces articles du bill à leur proclamation, puisque nous devons étudier d'autres détails avec la Lloyd's.

**Le sénateur Flynn:** Actuellement, la Lloyd's relève de l'autorité provinciale pour ses opérations. À la suite de ces modifications elle sera enregistrée dans le cadre de la loi fédérale. Devrait-elle continuer à demander des permis aux provinces?

**M. Humphrys:** Oui, sénateur Flynn, c'est une condition imposée à tout assureur, qu'il soit enregistré au niveau fédéral ou non. Il doit également obtenir un permis dans toute province.

**Le sénateur Flynn:** Autrement dit, il doit obtenir deux permis.

**M. Humphrys:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Cette condition s'applique-t-elle à la plupart des provinces?

**M. Humphrys:** Elle s'applique à toute province où l'assureur veut faire des affaires.

**Le sénateur Godfrey:** C'est-à-dire pour lui permettre de vendre, parce que la vente de polices est assujettie à la loi provinciale.

**M. Humphrys:** Oui, la forme de la police, les relations avec son détenteur, et les transactions d'assurance avec ce particulier.

**Le sénateur Flynn:** Voulez-vous dire que même une compagnie d'assurances constituée en corporation au niveau fédéral doit obtenir un permis provincial?

**M. Humphrys:** Oui, sénateur Flynn.

**Le sénateur Buckwold:** Ce projet de loi appellera-t-il des modifications subordonnées ou complémentaires aux lois sur l'assurance dans chacune des provinces?

**M. Humphrys:** Non, je ne crois pas, monsieur. Elles ont déjà accordé un permis à la Lloyd. Donc, peu leur importe qu'on les enregistre ou non.

**Le sénateur Buckwold:** Je songeais au rapport financier, etc.

**M. Humphrys:** Nous avons consulté les autorités provinciales, monsieur. L'Association des surintendants provinciaux d'assurance a délégué des représentants qui ont témoigné devant le Comité à ce sujet. Ils connaissent donc bien cette question, et je crois qu'ils seraient de mon avis.

**Le sénateur Flynn:** Cela veut dire qu'il y aurait dédoublement, afin d'assurer l'uniformité partout au Canada.

**M. Humphrys:** Notre système actuel est très valable, sénateur. Même si les sociétés, d'une certaine façon, relèvent deux juridictions, celles-ci ne font à peu près pas double emploi vu que, d'une part, la juridiction fédérale est principalement en

*[Text]*

focuses on the company itself, on its financial standing, and we concern ourselves with its financial strength, its investments, the valuation of its liabilities. On the other hand the provinces in relation to such a company would be concerned with the licensing of agents, with the form of the policy issued within the province, with the law having to do with rights of beneficiaries, and matters of that sort. So that we have quite a well-defined and successfully-operating division of responsibilities, and I think a very logical one, because the relationships with individual policyholders are subject to provincial law and are perhaps well managed in a provincial jurisdiction. If one agency is concerned with the financial status of the corporation that minimizes the extent of examination work in the company itself and the auditing of assets and liabilities and this type of thing.

**Senator Flynn:** And yet provincially-incorporated insurance companies operating only in one province do not come under your jurisdiction.

**Mr. Humphrys:** No. The home province would have to carry out the functions of supervising the financial strength of the individual company.

**Senator Flynn:** Generally speaking, their regulations or their norms would be in conformity with yours.

**Mr. Humphrys:** Yes, I think so, sir. The requirements are very uniform. We have quite close relationships with the provincial Superintendents. They kindly invite me to attend their semi-annual meetings, and I have much contact with them by telephone and by letter during the year. So we try to keep our requirements as closely in line as we can.

**The Chairman:** Did you indicate that there was an amendment proposed in connection with "British company" on page 1?

**Mr. Humphrys:** No, sir. The first point I would want to make in that regard would be found on page 4. Starting at the foot of page 3 there is a series of amendments having to do with investment powers the first one, subclause (1), amends paragraph (a) of the bill having to do with investment in government bonds. At the present time a Canadian company has the power to invest in government bonds of Canada and of a long list of countries that are now or were members of the Commonwealth, and, in addition, of any country where they are carrying on business. The change here proposes to drop the named list of companies and have it refer to the government bonds of Canada or of any province or of any country where it is carrying on business. But I think the amendment as proposed in the bill is somewhat too tight, because there are circumstances where it is desirable that the bonds of some foreign countries be eligible investments. The amendment I would like you to consider is the addition of a paragraph (iv), which adds the words "any country prescribed by regulation". This would enable additional countries to be added to the list if the government thought there was some purpose to be served by so doing.

**Senator Cook:** What are you referring to?

*[Traduction]*

rapport avec la société elle-même, ses états financiers, sa santé financière, ses investissements et l'importance de ses obligations et que, d'autre part, les provinces s'intéressent surtout, en rapport avec ces sociétés, aux permis qu'elles accordent aux agents, à la nature des politiques appliquées dans la province en question, aux lois visant à protéger les droits des bénéficiaires et à des questions de cette nature. Ainsi avons-nous un partage de responsabilités très bien défini, très efficace, et, je crois, très logique, car les relations avec les détenteurs de police relèvent des lois provinciales et sont peut-être bien administrés sous cette juridiction provinciale. Lorsqu'un organisme s'inquiète de la position financière d'une société donnée, cela simplifie le travail d'inspection au sein de la société elle-même, de vérification des actifs et passifs, etc.

**Le sénateur Flynn:** Pourtant, les sociétés d'assurance à charte provinciale qui ne font affaires que dans une seule province ne relèvent pas de votre juridiction.

**M. Humphrys:** Non. Il appartient à la province en question de vérifier la santé financière d'une société donnée.

**Le sénateur Flynn:** De façon générale, les normes et règlements provinciaux sont en conformité avec les vôtres.

**M. Humphrys:** Oui, je le crois, monsieur; les exigences sont très uniformes. Nous entretenons des relations très étroites avec les surintendants provinciaux. Ils m'invitent courtoisement à assister à leurs réunions semi-annuelles, et j'ai eu de nombreux contacts avec eux au cours de l'année, par téléphone et par lettre; nous essayons donc de maintenir nos exigences aussi uniformes que possible.

**Le président:** Avez-vous signalé qu'un amendement est proposé à la page 1, à l'égard de la «compagnie britannique»?

**M. Humphrys:** Non monsieur. A ce sujet, je voudrais vous renvoyer à la page 4; déjà au bas de la page 3, vous avez une série de modifications concernant les pouvoirs de placement. La première, au paragraphe (1) modifie l'aliéna a) du bill, concernant les investissements en obligations du gouvernement. Actuellement, une compagnie canadienne peut investir dans des obligations du Canada, de nombreux pays énumérés, qui sont ou qui étaient membres du Commonwealth, et de plus, de tous les pays où elle fait des affaires. Cette modification vise à supprimer la liste des noms des compagnies, et d'établir plutôt une liste des obligations du gouvernement du Canada, ou de toute province ou de tout pays où la compagnie fait des affaires. Mais j'estime que la modification proposée dans le bill est trop restrictive, car dans certaines circonstances, il est souhaitable que les obligations de certains pays étrangers constituent des investissements admissibles. Je vous demanderais maintenant de bien vouloir examiner s'il serait utile d'ajouter un sous-alinéa (iv), qui préciserait «de tout pays stipulé par règlement», ce qui permettrait d'inscrire d'autres pays à la liste, si le gouvernement l'estimait utile.

**Le sénateur Cook:** De quel partie du bill s'agit-il?



[Text]

**The Chairman:** He is referring to the top of page 4 of the bill.

**Senator Cook:** Did we skip the first two?

**The Chairman:** No, it is the third page in that bundle that you have.

**Senator Cook:** I understand that, sir, but what did we do with the first two pages?

**The Chairman:** We are going to deal with them.

**Senator Cook:** Can we not deal with them chronologically, or in order?

**Mr. Humphrys:** The one I was describing is the second one. So it is page 3, clause 3.

**Senator Cook:** Yes, that is the one. It is lines 16, 17 and 18 on page 3.

**Mr. Humphrys:** This is the section that permits a company to have different classes of shares. One company has been pressing very hard for the right to issue no-par value shares and I believe a number of other companies have much interest in this. We have in mind recommending that companies have the right to issue no-par value shares. This was recognized in the Canada Business Corporations Act, but we could not get it down in this amendment because consequential changes are very extensive and it is something that must really be done when amending all the corporate clauses. However, in order to attempt to meet the needs of those companies which feel some particular pressure, we have no objection to a provision which would permit them to split shares below the minimum now prescribed. The act now puts a minimum of \$1 on the par value. I believe that the problem that this company and perhaps others worry about could be met if they could split shares below that value until such time as we could get a provision to authorize complete no-par value shares. So this change would be to revise section 45.1(2)(a) to make it read:

(a) notwithstanding subsection 45(1) . . .

That is the section that provides the \$1 minimum, so setting that aside they would be able to:

... fix the par value of each class of shares to be issued pursuant to the by-law, and may in such by-law change the par value of any existing class of shares.

This would all be subject to control by the department, since subsection (3) specifies that no by-law under this section will become effective until it has been approved by the Superintendent.

**Senator Buckwold:** Will this give them the right to issue no-par value shares now?

**Mr. Humphrys:** No, sir. As I said, they wanted it and we are agreeable in principle, but it takes a very extensive revision, for which we have not the time now. So this is a part-way step to meet the immediate needs.

[Traduction]

**Le président:** Il se reporte au début de la page 4.

**Le sénateur Cook:** Avons-nous sauté les deux premières pages?

**Le président:** Non, il s'agit de la troisième de votre liasse.

**Le sénateur Cook:** Je le sais fort bien, monsieur, mais avons-nous traité des deux premières pages?

**Le président:** Nous allons le faire.

**Le sénateur Cook:** Ne pourrions-nous pas les examiner chronologiquement, ou par ordre?

**M. Humphrys:** Je traitais du deuxième paragraphe 1, il s'agit donc de l'article 3 à la page 3.

**Le sénateur Cook:** Oui, c'est bien cela, il s'agit des lignes 16, 17 et 18, à la page 3.

**M. Humphrys:** C'est donc le paragraphe qui autorise une compagnie à avoir différentes catégories d'actions, l'une d'elles a instamment demandé d'avoir le droit d'émettre des actions sans valeur nominale, je crois que plusieurs autres y seraient aussi très intéressées et nous avons l'intention de recommander qu'elles puissent le faire. Ce droit a été reconnu dans la Loi sur la Corporation commerciale canadienne, mais nous n'avons pu l'inclure dans cet amendement à cause des modifications très importantes qui en auraient résulté, mais il faudra vraiment le faire quand on amendera tous les articles relatifs aux corporations. Cependant, pour tâcher de répondre aux besoins des sociétés qui subissent certaines pressions nous ne nous sommes pas opposés à une disposition leur permettant de fractionner les actions en des montants inférieurs au minimum actuellement prévu. La loi exige actuellement une valeur au pair d'au moins un dollar. Je pense que l'on pourrait résoudre un problème qui inquiète cette société et peut-être d'autres, si l'on autorisait un tel fractionnement jusqu'au moment où nous pourrions introduire une disposition qui permettra d'émettre des actions sans aucune valeur au pair. On pourrait faire ce changement en amendant le sous-alinéa 45.1 (2)a) comme suit:

(a) nonostant le paragraphe 45(1), . . .

C'est l'article ou l'on impose la valeur minimale d'un dollar; en le supprimant, il serait possible de:

... fixer valeur au pair pour chaque nouvelle catégorie d'actions conformément au règlement et, par ce règlement, modifier la valeur au pair de toute catégorie d'actions déjà établie.

Toute cette opération serait assujettie au contrôle du ministre, étant donné que le paragraphe (3) précise que l'entrée en vigueur de tout règlement visé par cet article doit recevoir l'approbation du surintendant.

**Le sénateur Buckwold:** Cela leur donnerait-il le droit d'émettre dès maintenant des actions sans valeur au pair?

**M. Humphrys:** Non, monsieur. J'ai dit qu'ils désiraient obtenir ce droit et que nous sommes d'accord en principe pour le leur accorder, mais il faudrait procéder à une révision très approfondie, ce que nous n'avons pas le temps de faire actuel-



[Text]

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** The next is line 3 on page 7.

**Mr. Humphrys:** I will take up line 3 on page 7, if that is the next one you have in your bundle. Perhaps I should explain here, sir, that there is another provision for a change concerning the investment in debentures. At present debentures will qualify if the shares of the issuing corporation qualify. However, this amendment would put in what I call a magnitude test, because we have had some instances of debentures qualifying on the basis of a share record that was really irrelevant to the circumstances under which the debentures were issued. It is possible under the present structure of the act for a corporation with, perhaps, a capital of a thousand dollars and a five-year dividend record of 4 per cent a year to suddenly issue \$20 million of debentures which would all qualify on the strength of the five-year dividend record. So this proposal is a kind of magnitude test to the effect that the share test will make the debentures qualify only if the debenture debt is not more than three times the average debt during the five years. So it is an effort to make that dividend test more significant.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, do you require a motion on each one of these separately?

**The Chairman:** Yes. Is there a motion now to approve this?

**Senator Connolly (Ottawa West):** I do not know whether Mr. Humphrys is finished.

**Mr. Humphrys:** No, I am just explaining. Having to do with common shares, the proposed change in this bill would change the five-year test to a test based on four years out of five.

**Senator Cook:** Where are we now?

**Mr. Humphrys:** We are at page 6, sir, dealing with paragraph (m) in subclause (3). This has to do with investment in common shares. Apart from the change we use a test of four years out of five rather than five years. This also deals with the circumstance of an amalgamation or merger of companies. We have presently a difficulty where two or more companies merge and the business enterprise continues after the merger. There is a continuing question of whether the dividends and earnings records of the company prior to the amalgamation can be taken into account for the record of the company after the amalgamation. So this attempts to clarify this. We have a provision which says, yes, where a company is continuing as a result of an amalgamation the pre-marriage record will be deemed to be the record of the post-marriage company. However, we have had a question posed to us reflecting some concern over the use of the word "continuing" in line 2 on page 7, which reads:

[Traduction]

lement. Ce serait une demi-mesure qui permettrait de répondre aux besoins immédiats.

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Nous passons ensuite à la page 7, ligne trois.

**M. Humphrys:** Je passerai donc à la troisième ligne de la page 7, si c'est le prochain article de votre liste. Je devrais peut-être expliquer dès maintenant, monsieur, qu'il y a une autre disposition visant à apporter une amendement relativement aux placements en débentures. Actuellement, les débentures sont autorisées si les actions de la société émettrice le sont. Cependant, cet amendement ajouterait ce que j'appelle une condition d'envergure, car il est arrivé, dans certains cas, que les débentures soient autorisées en vertu d'un dossier d'actions qui n'était effectivement lié en aucune façon aux circonstances dans lesquelles les débentures étaient émises. Dans le cadre de la loi actuelle, une société qui par exemple, posséderait un capital de mille dollars et un dossier de dividendes de 5 ans, rapportant 4 p. 100 par année, pourrait émettre subitement des débentures pour une valeur de \$20 millions, ce qui serait tout à fait autorisé d'après le dossier de dividendes des 5 dernières années. L'amendement proposé est donc un genre de test d'envergure en vertu duquel les débentures n'étaient pas plus de trois fois supérieure à la dette moyenne au cours des 5 années. C'est une tentative visant à rendre ce test du dividende plus significatif.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, exigez-vous qu'on présente une motion pour chacune d'entre elles?

**Le président:** Oui, y a-t-il motion pour appuyer cette modification?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je me demande si M. Humphry a terminé.

**M. Humphrys:** Non, je suis en train d'expliquer. Ainsi, en ce qui concerne les actions ordinaires, la modification proposée ramènerait la période témoin de cinq ans à quatre sur les cinq années prévues.

**Le sénateur Cook:** Où en étions-nous?

**M. Humphrys:** A la page 6, monsieur, paragraphe (m), sous-alinéa (3); on parle de l'achat des actions ordinaires. Indépendamment de la modification, nous utilisons une période de quatre ans sur cinq plutôt qu'une période de cinq ans. Cet article traite également des circonstances d'une fusion de sociétés. Nous avons présentement le problème de deux ou plusieurs sociétés qui ont fusionné et, continuent ensuite leurs activités normales. Cela nous ramène à l'éternelle question de savoir si les dividendes et les gains de la société avant la fusion peuvent être versés au livre de la société après la fusion. C'est ce que cet article essaie de clarifier. Nous avons une disposition qui prévoit qu'en fait, lorsqu'une société continue ses activités suite à une fusion, le livre de la société avant la fusion sera versé au livre de la société ainsi constituée. Cependant, on nous a posé une question portant sur l'emploi du terme «née de», à la ligne 2, page 7:

[Text]

where the proposed investment is in the shares of a corporation continuing as a result of the amalgamation . . .

In some jurisdictions the view is that a new company is formed after the amalgamation and they are hung up on this word "continuing". So we thought we could meet that by inserting the words "or formed," so that it would read:

—continuing or formed as a result of the amalgamation or—

**Senator Connolly (Ottawa West):** I will move that, Mr. Chairman.

**Mr. Humphrys:** I have one, gentlemen, on page 4 of the bill that should be in your bundle. It is started in the upper righthand corner. Clause 4(1) proposes to add after line 9 a new subparagraph (4), reading:

. . . any country prescribed by the regulations.

This would permit the government bonds of any country prescribed by the regulations to be eligible investments.

**Senator Flynn:** What country do you have in mind?

**Senator Laird:** Uganda.

**Senator Flynn:** I was sure someone would name the country.

**Mr. Humphrys:** Someone may suggest the United States. The next is on page 13.

**The Chairman:** This is what we would term "tidying up."

**Mr. Humphrys:** Yes. I have to take responsibility for this on page 13; it is a mistake. This has to do with the auditor's statement and the amendment here states that the auditor in making his statement concerning an insurance company can accept reserves certified by the actuary as representing the liabilities. We have referred to one subsection in line 32, but there should also be reference to another paragraph where actuarial reports are required. That paragraph is 102(4)(b).

**The Chairman:** Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** That amendment carries. The next one is on page 36.

**Mr. Humphrys:** We turn now to page 36. This has to do with the assets that may be deposited by a British company to cover their liabilities in Canada. We changed the text relating to debentures along the lines I mentioned, but in so doing we dropped what is now subparagraph (iii) and the text of it is found in the notes facing page 35. We would like to replace that. So on page 36 we would strike out line 11 and write in the text of the amendment before you, which really puts back in the exact wording of the present subparagraph. It has to do with the securities of a Canadian corporation that are guaranteed by a non-Canadian corporation.

[Traduction]

lorsque le placement doit être fait en actions d'une corporation née d'une fusion . . .

D'après cet article, certains prétendent que la fusion crée une nouvelle société, ils restent obsédés par le terme «née de». Ainsi nous avons pensé résoudre le problème en insérant le mot «résultant», ainsi on aurait:

née ou résultant d'une fusion ou . . .

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je propose cette modification, monsieur le président.

**M. Humphrys:** J'en ai une autre, messieurs, à la page 4 du bill que vous devriez ajouter à la liste. C'est au haut de la page 4, colonne de droite après le paragraphe 4(1), je propose qu'on ajoute, après la ligne 9, un sous-alinéa (4) ainsi conçu:

ou de tout pays prévu par le règlement.

Cela permettrait à toutes les obligations d'un gouvernement prescrit par le règlement d'être considérés comme des investissements admissibles.

**Le sénateur Flynn:** A quel pays pensez-vous?

**Le sénateur Laird:** L'Ouganda.

**Le sénateur Flynn:** J'étais certain que quelqu'un le mentionnerait.

**M. Humphrys:** Quelqu'un d'autre pourrait proposer les États-Unis. La prochaine modification est à la page 13.

**Le président:** C'est ce qu'on pourrait appeler «mettre de l'ordre».

**M. Humphrys:** Oui. Je dois accepter la responsabilité de l'erreur commise à la page 13. Cela se rapporte à la déclaration du vérificateur de la compagnie. La modification prévoit que dans son rapport sur la compagnie d'assurance, le vérificateur peut considérer les réserves certifiées par l'actuaire comme étant un passif. Nous avons fait référence à un paragraphe à la ligne 32, mais il devrait également y avoir référence à un autre alinéa exigeant qu'un actuaire fasse rapport. Il s'agit de l'alinéa 102(4)(b).

**Le président:** L'amendement est-il adopté?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Cet amendement est adopté. Passons maintenant à celui de la page 36.

**M. Humphrys:** Nous passons maintenant à la page 36. On y traite des actifs qu'une entreprise britannique peut déposer pour rembourser ses dettes au Canada. Nous avons modifié le texte concernant les débetures aux lignes que j'ai mentionnées mais, ce faisant, nous avons laissé tomber ce qui est maintenant le sous-alinéa (iii) et le texte de ce sous-alinéa se trouve dans les notes accompagnant la page 35. Nous aimerions corriger cette lacune. Ainsi, à la page 36, nous supprimerions la ligne 11 et nous y placerions le texte de l'amendement que vous avez devant vous, ce qui rétablit le texte exact du sous-alinéa actuel. On y traite des valeurs d'une corporation canadienne qui sont garanties par une corporation constituée hors du Canada.



[Text]

**The Chairman:** Shall this amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Humphrys:** The next one is on page 37. That is a repetition. It concerns the change we made about corporations continuing or formed as a result of amalgamations.

**The Chairman:** Shall that amendment carry?

**Hon. Senators:** Carried.

**Mr. Humphrys:** On page 56 there is a repetition, concerning foreign companies, of the point I have just mentioned, about replacing the paragraph that was inadvertently dropped having to do with deposit of debentures issued by a Canadian corporation that are guaranteed by a foreign corporation. That is on page 56, line four.

**The Chairman:** We have the same provision we approved earlier. It is in relation to foreign insurance. That one is carried. The next one is on page 57.

**Mr. Humphrys:** This is a repetition for foreign companies of the same change about amalgamation, continuing or formed as a result of amalgamations.

**Senator Macnaughton:** This demonstrates great faith in Mr. Humphrys.

**The Chairman:** Those are all the amendments proposed.

**Senator Flynn:** Have we not one of our own?

**The Chairman:** Before I put the question as to whether we should approved the bill as amended, Mr. Morgan is here representing the Canadian Life Insurance Association. Mr. Morgan, have you objections or any points to raise either in connection with the bill or with the amendments which we have discussed today?

**Mr. W. Trefor Morgan, Q.C., General Counsel, The Canadian Life Insurance Association:** No, Mr. Chairman, none at all. Superintendent Humphrys has already assured you that the industry has, through its committees, examined the provisions of the bill and is generally supportive of them. The fact that I am here alone and not with a delegation should indicate that to you. My instructions were to tell you that the Canadian Life Insurance Association is fully supportive of this bill. I have also followed with care Mr. Humphrys' presentation, and the amendments seem perfectly all right to me. I am sure the association will be happy with those amendments.

**Senator Godfrey:** Some of those amendments were picked up after the bill was presented. Were any of them from outside the department?

**Mr. Humphrys:** We have had a number of phone calls on that particular point. The one, for example, on amalgamation and mergers was a particular problem.

**Senator Godfrey:** I wanted to find out whether you think that life insurance companies have really had time to go through the bill with a fine tooth comb. Obviously some have.

[Traduction]

**Le président:** Cet amendement est-il adopté?

**Des voix:** Oui.

**M. Humphrys:** L'amendement suivant se trouve à la page 37. Il s'agit d'une répétition qui porte sur la modification que nous avons faite à propos des corporations nées de fusions.

**Le président:** L'amendement est-il adopté?

**Des voix:** Oui.

**M. Humphrys:** À la page 56, à propos des corporations étrangères, nous trouvons la même répétition que j'ai mentionnée tantôt et qui concerne l'addition de l'alinéa qui a été oublié dans le texte; cet alinéa concerne les débentures émises par une corporation canadienne et qui doivent être garanties par une corporation constituée hors du Canada. Reportez-vous à la page 56, ligne 4.

**Le président:** Ce sont donc les mêmes dispositions que nous avons adoptées tout à l'heure. Elles concernent les garanties offertes par des corporations étrangères. Cet amendement a été adopté. Le suivant se trouve à la page 57.

**M. Humphrys:** Il y a répétition à propos des mêmes corporations nées de fusions.

**Le sénateur Macnaughton:** Nous avons grande confiance en monsieur Humphrys.

**Le président:** Ce sont là les amendements proposés.

**Le sénateur Flynn:** N'en avons-nous pas proposé un nous-même?

**Le président:** Avant que je ne demande le vote pour adopter le projet de loi modifié, nous pourrions entendre M. Morgan qui représente l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie. Monsieur Morgan, avez-vous des objections ou des points à soulever à propos du projet de loi ou des amendements dont nous avons discuté aujourd'hui?

**M. W. Trefor Morgan, c.r., Avocat-conseil, Association canadienne des compagnies d'assurance-vie:** Non, monsieur le président. Le surintendant Humphrys vous a déjà expliqué que l'industrie, par l'entremise de ses comités, avait étudié les dispositions du projet de loi et les approuvait de façon générale. Le fait que je me sois présenté seul, sans être accompagné d'une délégation, devrait constituer pour vous une indication en ce sens. J'avais reçu instruction de vous dire que l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie appuyait entièrement ce bill. J'ai également suivi avec intérêt l'exposé de M. Humphry, et les modifications qu'il suggère me semblent tout à fait justes. Je suis sûr que l'Association s'en réjouira.

**Le sénateur Godfrey:** Certaines des modifications ont été proposées après la présentation du bill. Certaines d'entre-elles proviennent-elles d'autres sources que le ministère?

**M. Humphrys:** Nous avons reçu un certain nombre d'appels téléphoniques à ce sujet. Ainsi, celle, qui se rapportait aux fusions a été particulièrement compliquée.

**Le sénateur Godfrey:** Je voulais savoir si vous croyez que les sociétés d'assurance-vie ont vraiment eu le temps de passer le bill au peigne fin. De toute évidence, certaines l'ont fait. Je me



[Text]

I was wondering whether there had been sufficient time for them to study it.

**Mr. Morgan:** Some were casting their shadow before them, Mr. Chairman. As Mr. Humphrys has indicated with regard to the new system of accounting, this has been a matter of some ongoing debate. There were no undue surprises in the bill from our point of view.

**The Chairman:** Are you ready for the question?

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, may I make a comment? This is a very important bill for the industry. I believe it is the first major revision for some time. I am wondering whether the committee might be criticized for approving the bill merely on the basis of Mr. Morgan's endorsement on behalf of the Canadian Life Insurance Association.

**The Chairman:** The Canadian Life Insurance Association is an association of life insurance companies.

**Senator Buckwold:** I am aware of that, but I am wondering whether the Canadian Institute of Actuaries should be brought in, because they are very much a part of the whole picture. I do not know whether we have to get the bill through quickly. I personally would be more satisfied if an opportunity were given to others who might wish to make representation. We should perhaps give them the opportunity to be heard.

**Mr. Morgan:** Our committees across Canada comprise cross-membership of the Canadian Institute of Actuaries. Many actuaries are on our committees. So far as we are concerned, we think all factions are well informed on what is contained in the bill and are supportive of it.

**Senator Buckwold:** Then I am satisfied, Mr. Chairman.

**Senator Macnaughton:** How many companies would you represent?

**Mr. Morgan:** One hundred and thirty.

**Senator Godfrey:** Mr. Humphrys, have you heard anything from the accountants?

**Mr. Humphrys:** I have not had any personal discussion with the accountants' organizations. So far as the Canadian Institute of Actuaries are concerned, they had a regular meeting in Toronto on Monday and Tuesday. They had copies of the bill for everyone and they devoted the session to discussing areas of importance to the actuaries. I spoke to a number of people on the executive. While they spoke about the possibility of coming down, it would have been only for the purpose of indicating that they were satisfied with the provisions.

**Senator Flynn:** Most likely the institute has consulted with their auditors.

**The Chairman:** Are you satisfied to go ahead, senator?

**Senator Buckwold:** In view of the fact that the bill is a Senate bill, I would not want us to be criticized for not giving it a broader study.

**The Chairman:** I think it would appear from our record that all those who are interested have seen the bill and have

[Traduction]

demandais si elles avaient eu suffisamment de temps pour l'étudier.

**M. Morgan:** Certaines modifications étaient à prévoir, monsieur le président. Comme M. Humphrys l'a mentionné en parlant du nouveau système de comptabilité, cette question fait l'objet d'un débat qui se poursuit. Il n'y a pas eu de surprise véritable à notre avis, dans le bill.

**Le président:** Etes-vous prêt pour les questions?

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, puis-je faire un commentaire? Ce bill est très important pour l'industrie. Je crois que c'est la première modification importante de cette loi. Je me demande si le comité pourrait être critiqué s'il approuvait le bill simplement sur la foi, de l'endossement de M. Morgan qui représente l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie.

**Le président:** L'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie regroupe des sociétés d'assurance-vie.

**Le sénateur Buckwold:** Je le sais, mais je me demande si l'Institut canadien des actuaires devrait être invité à témoigner, compte tenu de son intérêt dans cette affaire. Je me demande s'il faut adopter ce bill à toute vapeur. Personnellement, je serais plus satisfait si d'autres personnes pouvaient nous soumettre leur point de vue. Nous devrions peut-être leur donner l'occasion de se faire entendre.

**M. Morgan:** Dans tout le Canada, nos membres comprennent également les membres de l'Institut canadien des actuaires. De nombreux actuaires siègent à nos comités. En ce qui nous concerne, nous croyons que tous les groupes sont bien informés du contenu du bill et l'appuient entièrement.

**Le sénateur Buckwold:** Cela me satisfait, monsieur le président.

**Le sénateur Macnaughton:** Combien de sociétés représentez-vous?

**M. Morgan:** Cent trente.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur Humphrys, les comptables vous ont-ils fait part de leurs commentaires?

**M. Humphrys:** Je n'ai pas discuté personnellement avec les associations de comptables. En ce qui concerne l'Institut canadien des actuaires, il a tenu son assemblée ordinaire à Toronto lundi et mardi. L'Association avait fait distribuer des exemplaires du bill à tous les actuaires et ces dernières ont consacré la séance à l'étude des articles qui les intéressaient. J'ai parlé à certains membres de leur conseil d'administration. Lorsque ceux-ci ont parlé de la possibilité de témoigner devant le Comité, ils voulaient le faire pour vous faire part de leur satisfaction au sujet des dispositions du bill.

**Le sénateur Flynn:** Il est plus que probable que l'institut des actuaires a consulté ses vérificateurs.

**Le président:** Voudriez-vous qu'on poursuive, Sénateur?

**Le sénateur Buckwold:** Vu que c'est un bill du Sénat, je ne voudrais pas qu'on nous accuse de ne pas lui avoir consacré plus de...

**Le président:** A mon avis, en lisant le compte rendu, on se rendra compte que ceux qui étaient intéressés ont lu le bill et

[Text]

expressed satisfaction with it. On that basis, shall I report the bill with the amendments which have been approved?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** That ends the work of the committee. We shall not be sitting tomorrow morning, but we shall be sitting next Wednesday, and possibly Thursday.

The committee adjourned.

[Traduction]

ont exprimé leur satisfaction. Étant donné les circonstances, puis-je faire rapport du bill avec les amendements qui ont été approuvés?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Nous terminons les travaux du comité. Nous ne siégerons pas demain matin, mais nous le ferons mercredi prochain et peut-être jeudi.

Le Comité suspend ses travaux.







WITNESSES—TÉMOINS

*Department of Insurance:*

Mr. R. Humphrys, Superintendent of Insurance.

*The Canadian Life Insurance Association:*

Mr. Trefor Morgan, General Counsel.

*Département des assurances:*

M. R. Humphrys, surintendant des assurances.

*L'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie:*

M. Trefor Morgan, conseiller général.

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, March 16, 1977

Issue No. 22

**Seventh Proceedings on:**  
Subject-matter of Bill C-16  
"Borrowers and Depositors  
Protection Act"

WITNESSES:

(See back cover)



Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-77

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Le mercredi 16 mars 1977

Fascicule n° 22

**Septième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-16  
«Loi sur la protection des  
emprunteurs et déposants»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membre d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 16, 1976

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the subject-matter of the Bill C-16, intituled: “An Act to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre 1976

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-16, intitulé: «Loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de régler l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera nécessaire aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 16, 1977

(24)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-16, Borrowers and Depositors Protection Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa-West*), Cook, Lafond, Laird and McIlraith. (8)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Buckwold, Manning and Molson. (3)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. A. de L. Panet; Mr. Dawson H. Tilley.

*Witnesses:* *The Canadian Life Insurance Association:* Mr. E. S. Jackson, President, The Canadian Life Insurance Association, and President, The Manufacturers Life Insurance Company; Mr. D. R. Winhold, Vice-President and Treasurer, The Mutual Life Assurance Company of Canada; Mr. A. F. Lindsay, Senior Associate Treasurer, The Canada Life Assurance Company; Mr. P. E. Reinhardt, Vice-President, Finances, The Industrial Life Insurance Company; Mr. J. A. Tuck, Executive Director, The Canadian Life Insurance Association; and Mr. T. D. Kent, Secretary and Assistant General Counsel, the Canadian Life Insurance Association.

Following an opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by members of the advisory staff.

At 11:05 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 16 MARS 1977

(24)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

La teneur du bill C-16 «Loi sur la protection des emprunteurs et déposants».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Lafond, Laird et McIlraith. (8)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Buckwold, Manning et Molson. (3)

*Aussi présents:* Les membres suivants de personnel consultatif: M. A. de L. Panet; M. Dawson H. Tilley.

*Témoins:* *L'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie:* M. E. S. Jackson, président de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie et président de la Compagnie d'assurance-vie Manufacturers; M. D. R. Winhold, vice-président et trésorier de la Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie; M. A. F. Lindsay, trésorier associé principal de La Compagnie d'assurance Canada-vie; M. P. E. Reinhardt, vice-président, Finances, l'Industrielle, Compagnie d'assurance sur la vie; M. J. A. Tuck, chef de la direction de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie et M. T. D. Kent, secrétaire et sous-chef du Contentieux, l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie.

Après une déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'examen des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 11 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 16, 1977.

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** This morning we are going to hear from representatives of the Canadian Life Insurance Association, and sitting on my immediate right is Mr. E. S. Jackson, President, The Canadian Life Insurance Association, and also President, The Manufacturers Life Insurance Company. Immediately to his right is Mr. D. R. Winhold, Vice-President and Treasurer, The Mutual Life Assurance Company of Canada. Then as we go along we have: Mr. P. E. Reinhardt, Vice-President, Finance, The Industrial Life Insurance Company; and then Mr. A. F. Lindsay, Senior Associate Treasurer, The Canada Life Assurance Company. Then we have a man who is well known to this committee, and has been over quite a number of years, Mr. Jack Tuck, Executive Director, The Canadian Life Insurance Association; and then there is Mr. T. D. Kent, Secretary and Assistant General Counsel, The Canadian Life Insurance Association.

Mr. Jackson is going to make an opening statement.

**Mr. E. S. Jackson, President, The Canadian Life Insurance Association, and President, The Manufacturers Life Insurance Company:** Thank you very much, Mr. Chairman. We very much appreciate the opportunity to appear before the committee this morning. I believe you all have a copy of our submission so I propose to go through it rather quickly, giving parts of it to my colleagues to discuss. Then that will leave us more time for questioning.

The Canadian Life Insurance Association represents 130 life insurance companies, and while we are here to represent those companies we are also here to represent the more than 12 million policy holders, and I think the important point we want to stress is the fact that we are intermediaries between the borrowers and the lenders with our policyholders, who in some cases are lenders and who in other cases are savers.

If we turn to this submission, the first point I would like to stress is to be found at page 2, paragraph 4, where we make the point that the association endorses the objectives of the bill to inform and protect the consumer, but we believe that the legislation must be equitable as between both borrower and saver.

Then in paragraph 6 we make the point that we believe that this legislation, as it is now proposed, will have a major adverse impact on the capital markets in Canada because many differing segments of a very complex capital system would be brought under a single control mechanism. We believe that

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 16 mars 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la teneur du bill C-16, visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de régler l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter les modifications corrélatives à d'autres lois.

Le sénateur Salter A. Hayden (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Nous entendrons ce matin des représentants de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie. M. E. S. Jackson, immédiatement à ma droite, qui est président de cette association et également président de la Compagnie d'assurance-vie Manufacturers. Nous entendrons également M. D. R. Winhold, vice-président et trésorier de la Mutual Life Cie d'assurance du Canada, qui est assis à sa droite. Dans le même ordre, je vous signale également la présence de M. P. E. Reinhardt, vice-président des finances de l'Industrielle Compagnie d'assurance sur la vie et de M. A. F. Lindsay, premier trésorier adjoint de la Canada Life Assurance Company. Ensuite, nous avons aussi avec nous une personne que le Comité connaît depuis de nombreuses années, M. Jack Tuck, directeur délégué de l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie et M. T. D. Kent, secrétaire et conseiller général adjoint de la même association.

M. Jackson fera la déclaration préliminaire.

**M. E. S. Jackson, président, association canadienne des compagnies d'assurance-vie et président de la cie d'assurance-vie Manufacturers:** Merci beaucoup, monsieur le président. Il me fait grand plaisir de comparaître devant le Comité ce matin. Je crois qu'on vous a distribué une copie de notre mémoire. Je propose donc que nous le parcourrions rapidement, après quoi, mes collègues en commenteront certaines parties. Ainsi, vous aurez plus de temps pour poser vos questions.

L'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie représente 130 sociétés d'assurance-vie. Notre témoignage sera donc fait au nom de ces sociétés de même qu'au nom de nos détenteurs de polices dont le nombre dépasse maintenant les 12 millions. J'aimerais insister sur le fait que nous agissons comme intermédiaire entre les emprunteurs, les prêteurs et nos détenteurs de polices qui, dans certains cas, sont prêteurs et dans d'autres, épargnants.

Pour en revenir à notre mémoire, le premier point sur lequel je voudrais attirer votre attention se trouve au quatrième paragraphe de la page 2, où nous déclarons que notre association appuie les objectifs du bill visant à informer et à protéger le consommateur, mais prétend que la loi devrait être tout aussi équitable envers l'emprunteur qu'envers l'épargnant.

Puis, dans le sixième paragraphe, nous ajoutons que cette loi aura des conséquences négatives importantes sur les marchés financiers canadiens, si elle est appliquée telle que proposée, car de nombreux secteurs de notre réseau financier très complexe seront alors soumis à un mécanisme de contrôle unique.

## [Text]

extreme caution will be necessary if serious dislocations, whether temporary or permanent, are to be avoided.

One of our major concerns is in the pre-payment of mortgages, and our comments on this start at paragraph 15, and I will call on Mr. Reinhardt to discuss this matter with you.

**Mr. P. E. Reinhardt, Vice-President, Finance, The Industrial Life Insurance Company:** Mr. Chairman, in connection with prepayments, in our brief we ask people to envisage a situation where possibly because of economic conditions there has been a significant drop in interest rates. Of course, since the war this has not happened as interest rates have risen pretty steadily since that time, but we cannot assume that this will continue indefinitely. In the past few years our companies have developed many products in which it is necessary for us to obtain what we call a matching of assets and liabilities. One type of contract is very similar to guaranteed investment certificates issued by trust companies. In our case we issue deferred annuity contracts where we guarantee to the holder a certain interest rate for a period of five years. This interest rate is usually based on current rates of interest obtainable under mortgage loans. Therefore, the money received under these contracts is normally invested in mortgage loans having a five-year period.

If interest rates rise, the holder does not expect a higher return but is satisfied with the fixed rate that he has been promised for five years. But, on the other hand, he does not expect his interest rate to become lower either. As the rate is fixed for both the company and the saver, we have to be sure that the interest rate we receive from the borrower remains unchanged for five years.

If interest rates were to drop and the bill went through as it is proposed, we would have to expect that as mortgages reached the end of three years borrowers would have a tendency to exercise their right to repay or would renegotiate the loan at a lower rate. In either case the return to our companies would be lower and we would be in a situation of having to pay the interest rate promised for the balance of the five years and would not receive a matching income with which to pay it. Therefore, from the point of view of this class of products which is producing a large flow of money to finance single dwelling mortgages, the right to repay at the end of three years would, in our opinion, be very disruptive. It might mean either withdrawing from this type of contract or reducing the term during which the interest is guaranteed to something close to three years.

Equally serious, in our minds, if not more serious, is the proposal in the bill that at the end of five years, if a mortgage is renewed by the lender and the borrower, there is no further lock-in period. In other words, a borrower becomes free to repay his loan at any time. If he did so, and by that time we would have guaranteed to the saver his interest rate for another period of five years, we would not have the corresponding interest rate coming in from the mortgage loan

## [Traduction]

Nous croyons qu'il faudra être très prudent, si nous voulons éviter une rupture, temporaire ou permanente, de notre marché qui pourrait avoir des conséquences graves.

Nous nous inquiétons surtout de la question de versements anticipés sur les hypothèques. Je demanderai donc à M. Reinhardt de commenter cette question qui figure au quinzième paragraphe de notre mémoire.

**M. P. E. Reinhardt, vice-président, finances, The Industrial Life Insurance Company:** Monsieur le président, en ce qui a trait aux paiements anticipés, notre mémoire invite les gens à imaginer une situation où, peut-être à cause des conditions économiques, il se serait produit une baisse significative des taux d'intérêt. Il n'y en a évidemment pas eu depuis la guerre, les taux d'intérêt ayant augmenté assez constamment depuis, mais nous ne pouvons supposer qu'ils augmentent indéfiniment. Au cours des dernières années, nos sociétés ont mis au point de nombreux produits qui nous obligent à obtenir ce que nous appelons une correspondance de l'actif et du passif. Il existe un contrat qui ressemble beaucoup aux certificats d'investissement garantis émis par des sociétés de fiducie. Dans notre cas, nous mettons sur le marché des contrats de rente avec jouissance différée par lesquels nous garantissons au détenteur un certain taux d'intérêt pendant une période de cinq ans. Il est habituellement calculé d'après les taux d'intérêt courants des prêts hypothécaires. Par conséquent, les sommes reçues dans le cadre de ces contrats sont normalement investies dans des prêts hypothécaires d'une période de cinq ans.

Si les taux d'intérêt augmentent, le détenteur ne s'attend pas à recevoir un revenu supérieur, mais il est assuré du taux fixe qui lui a été garanti pour une période de cinq ans. D'autre part, il ne s'attend pas non plus à ce que son taux d'intérêt diminue. Comme le taux est fixé, tant pour la société que pour l'épargnant, nous devons nous assurer que le taux d'intérêt que nous recevons de l'emprunteur demeure inchangé pendant cinq ans.

Si le taux d'intérêt devait diminuer et le projet de loi être accepté tel qu'il est proposé, nous devrions nous attendre à ce que trois ans après le contrat d'hypothèques, l'emprunteur ait envie d'exercer son droit de remboursement ou de négocier le prêt à un taux inférieur. Dans un cas comme dans l'autre, nos sociétés en tireraient des revenus moindres et nous devrions payer les taux d'intérêt promis jusqu'à l'expiration des cinq années, sans recevoir de revenu correspondant nous permettant de le faire. Par conséquent, compte tenu de cette catégorie de produits qui rapportent un important flux de liquidité, permettant le financement d'hypothèques de maisons unifamiliales, il pourrait se produire une remise en question du droit de remboursement à la fin des trois ans. Cela pourrait signifier soit le retrait de ce genre de contrats ou la réduction à environ trois ans de la période pendant laquelle le taux d'intérêt est garanti.

A notre avis, la proposition du projet de loi, selon laquelle il n'y aurait plus de période de blocage à la fin de la période de cinq ans, si une hypothèque est renouvelée par le prêteur à l'emprunteur, est toute aussi préoccupante sinon davantage. Cela signifie qu'un emprunteur devient alors libre de rembourser son prêt à tout moment. S'il le faisait, et que nous ayons à ce moment garanti à l'épargnant un taux d'intérêt pour une autre période de cinq ans, nous n'obtiendrions pas le taux



[Text]

investment. Naturally, there would be great reluctance on the part of our companies to renew such mortgage loans. There would be nothing more disruptive to the housing market than a situation where companies are unwilling to renew mortgage loans at the end of the five-year period.

The common practice of our companies at the present time is to renew mortgage loans almost automatically at the end of the five-year period at whatever may be the current rate of interest at that time. So we strongly urge that there not be a prepayment privilege after the five-year period, that mortgage loans be renegotiated at a new rate and that the rate prevail for another five-year period.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If I may just interrupt for a moment, what percentage of your single-family dwelling mortgage loans are five-year period loans and what percentage are, say, 20-year period loans?

**Mr. Reinhardt:** I do not have those figures.

**Mr. D. R. Winhold, Vice-President and Treasurer, The Mutual Life Assurance Company of Canada:** Perhaps I could speak to that, Mr. Chairman. With the one notable exception of one American life company which does write some mortgages on a full-term basis because there is a particular problem which they have, in recent years the practice has been for all life companies to write all single-family mortgage loans as five-year instruments. For the past several years trust companies have been writing some on a shorter term. The life companies do not, to my knowledge.

**Senator Connolly (Ottawa West):** They are all written on a five-year term; none is on a 20-year term any more?

**Mr. Winhold:** That is my belief.

**The Chairman:** The amortization of a five-year mortgage may be on a 25-year basis, however.

**Mr. Winhold:** Yes, of course.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Of course, that is right.

**Mr. Jackson:** The reason is that if interest rates went down the individual would have the right to get the lower rate, but if interest rates go up we do not have the right to renegotiate the rates on a 20-year term.

**Senator Macnaughton:** That is the system you have followed for several years, is it?

**Mr. Winhold:** No, there has been a gradual change among the life companies. In the case of my company, for example, we originally, for a period of time, used a ten-year term and we moved to a five-year term about five years ago. I am aware of one large Canadian company that only moved several weeks ago, however, and I would think that that would be the most recent change.

**Senator Macnaughton:** That leads me to my next question, and, believe me, I am not unsympathetic to your position; but

[Traduction]

correspondant provenant du prêt hypothécaire. Naturellement, nos sociétés répugneraient alors grandement à renouveler ces prêts hypothécaires. Rien ne perturberait davantage le marché de la construction résidentielle que le refus des sociétés de renouveler des prêts hypothécaires à la fin de cette période de cinq ans.

Nos sociétés ont actuellement l'habitude de renouveler les prêts hypothécaires presque automatiquement à la fin de la période de cinq ans et au taux d'intérêt prévalant à ce moment. Nous insistons donc pour que l'on n'accorde pas de privilège de paiement anticipé après la période de cinq ans, pour que les prêts hypothécaires fassent l'objet d'une nouvelle négociation à un nouveau taux et que le taux soit maintenu pour une autre période de cinq ans.

**Le sénateur Connolly (Ottawa ouest):** Permettez-moi de vous interrompre un moment. Quel pourcentage de vos prêts hypothécaires sur les habitations unifamiliales sont renouvelables, tous les cinq ans, et quel pourcentage tous les vingt ans environ?

**M. Reinhardt:** Je n'ai pas ces chiffres.

**M. D. R. Winhold, vice-président et trésorier, Mutuelle du Canada compagnie d'assurance sur la vie:** Je pourrais peut-être répondre à cette question, monsieur le président. Depuis les dernières années, à l'exception d'une compagnie d'assurance américaine qui consent des prêts hypothécaires à terme complet en raison d'un problème particulier, toutes les compagnies d'assurance consentent des prêts hypothécaires sur habitations unifamiliales portant sur une période de cinq ans. De leur côté les sociétés de fiducie consentent certains prêts à plus court terme. Mais ce n'est pas le cas des compagnies d'assurance, que je sache.

**Le sénateur Connolly (Ottawa ouest):** Tous les prêts consentis portent sur une période de cinq ans, et aucun sur une période de vingt ans?

**M. Winhold:** C'est mon avis.

**Le président:** Mais l'amortissement d'une hypothèque de cinq ans peut s'effectuer sur une période de vingt-cinq ans.

**M. Winhold:** Oui, évidemment.

**Le sénateur Connolly (Ottawa ouest):** C'est exact.

**M. Jackson:** Cela s'explique par le fait que si les taux d'intérêt baissent, un particulier aurait droit au taux le moins élevé; mais s'ils grimpent nous ne pouvons pas renégocier les taux sur une période de vingt ans.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est le système que vous utilisez depuis plusieurs années, n'est-ce pas?

**M. Winhold:** Non, il y a eu un changement progressif dans les compagnies d'assurance. Dans le cas de ma compagnie, par exemple, nous avons tout d'abord utilisé pendant un certain temps un terme de dix ans, puis un terme de cinq ans il y a environ cinq ans. Je connais une grande compagnie canadienne qui n'a modifié sa pratique qu'il y a plusieurs semaines, et je crois que ce serait là le changement le plus récent.

**Le sénateur Macnaughton:** Cela m'amène à ma prochaine question et je vous prie de me croire que je ne suis pas en



[Text]

the other side of this argument is that we are entering the computer age and therefore, if you can change from a ten-year period to a five-year period, why can you not change from a five-year period to a three-year period?

**Mr. Winhold:** We will be covering that aspect a little more clearly in the brief later. Perhaps I could merely observe now that it is our view that for a healthy mortgage market there is room to have the kind of variable rate mortgage which is contemplated herein, but there is also room to have a five-year arrangement which provides the stability to the homeowner to have an assured flat charge for five-year periods; and running with that is our belief that there are advantages to savers in having a five-year savings vehicle. We think it would be very difficult indeed, if not impossible, to preserve the five-year savings vehicle if at the same time we were precluded from having access to a five-year investment on the other side to offset it.

**Senator Macnaughton:** You are trying to get your practical argument in reply to the bureaucratic theory.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, Mr. Reinhardt has mentioned the effect on deferred annuity contracts, but you insurance people are also in a big way into the RRSPs. Would it not have an even more important effect on RRSPs than perhaps anything else that you deal in?

**Mr. Jackson:** Yes. I think this varies greatly with the type of company you are dealing with; but, certainly, several of our companies have a major input into the registered retirement savings plans.

**Senator Laird:** The fact is that unless you had some fixed period, particularly with respect to your mortgage loans, you could hardly afford to pay as much as you would otherwise in connection with the RRSPs.

**Mr. Jackson:** Yes. We would have to redesign the product that we offered.

**Senator Laird:** That is important, I think.

**Mr. Jackson:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** For my own information, do I understand that on deferred annuities you are able to guarantee a rate for a period of five years if there is a five-year mortgage backing it, so to speak? My understanding of the deferred annuity, and perhaps it is just a modality of the deferred annuity, was that it can be guaranteed, and perhaps in most cases is guaranteed, for a much longer period than three or five years. As I understand it, most of them are written for life—or perhaps for two lives, with survivor rights and that kind of thing. I just do not understand what you mean by the guarantee of a rate in a deferred annuity for a three- or five-year period.

**Mr. Jackson:** The distinction I would make is the period of deferral and then the period of payout. What we are talking about is the period of time where it is really a deposit account.

[Traduction]

désaccord avec votre position. Cependant, nous entrons dans l'âge de l'informatique; par conséquent, si vous pouvez passer d'une période de dix ans à une période de cinq ans, pourquoi ne pourriez-vous passer d'une période de cinq ans à une période de trois ans?

**M. Winhold:** Nous traiterons cet aspect un peu plus clairement dans le mémoire plus tard. Je pourrais peut-être vous signaler simplement que nous estimons qu'un marché hypothécaire solide a besoin du type d'hypothèque à taux variable envisagé dans le présent document, mais il a aussi besoin d'un accord portant sur une période de 5 ans qui assure pour le propriétaire une certaine stabilité au moyen d'un taux uniforme assuré sur des périodes de 5 ans. De même croyons-nous qu'il est avantageux pour les épargnants d'avoir un mode d'épargne étalé sur 5 ans. A notre avis, il serait extrêmement difficile, sinon impossible, de conserver ce mode d'épargne de cinq ans si nous ne pouvions bénéficier d'une période d'investissement de 5 ans pour qu'il y ait compensation.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous opposez votre argument pratique à la théorie bureaucratique.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, M. Reinhardt a parlé des effets sur les contrats de rentes différés, mais vous qui êtes dans les assurances, vous vous occupez également beaucoup de REER. Cela n'aurait-il pas des effets encore plus importants sur les REER que sur tout autre domaine dont vous vous occupez?

**M. Jackson:** Oui. Je pense que cela varie beaucoup avec la compagnie avec laquelle vous faites affaire. Mais plusieurs de nos sociétés ont, certes, d'importantes mises de fond dans les régimes enregistrés d'épargne-retraite.

**Le sénateur Laird:** A moins d'avoir des périodes fixes, du moins pour les prêts hypothécaires, vous pouvez très difficilement investir autant que vous le voudriez dans les programmes de REER.

**M. Jackson:** Oui. Nous allons devoir redéfinir ce que nous offrons.

**Le sénateur Laird:** C'est important, je pense.

**M. Jackson:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** Pour ma propre gouverne, ai-je raison de croire, qu'en ce qui concerne les rentes reportées, vous pouvez garantir un taux pendant cinq ans s'il y a, par exemple, une hypothèque de cinq ans pour l'appuyer si je puis dire. Mon idée des rentes reportées, peut-être est-ce juste un aspect de la question, était qu'elles pouvaient être garanties, peut-être même dans tous les cas, pour une période supérieure à trois ou cinq ans. D'après moi, la plupart d'entre elles sont valables pour la vie entière et peut-être même pour le descendant immédiat, qui aurait des droits, etc. Je ne comprends pas ce que vous voulez dire lorsque vous parlez de la garantie d'un taux de rente reportée pour une période de trois à cinq ans.

**M. Jackson:** Je fais une distinction entre la période de report et la période de déboursement. Nous parlons de la période pendant laquelle c'est réellement un compte de dépôt.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Oh, I see; before the actual payout begins.

**Mr. Jackson:** Before the person retires and starts taking an annuity. Then it is an annuity for a long period, for his life or whatever.

**Senator Connolly (Ottawa-West):** And this is the build-up period.

**Mr. Jackson:** Yes, this is the build-up period.

**Mr. Reinhardt:** Even the build-up period might be 20 years, but the guarantee of the interest rate might turn over every five years.

**The Chairman:** What is the relationship of the National Housing Act to the mortgage operations of the life companies?

**Mr. Jackson:** I believe that most of the life companies are not very interested in the National Housing Act, one of the reasons being the repayment provisions under the National Housing Act.

**The Chairman:** I was going to come to that. In the form of mortgage and charge which is prescribed under the National Housing Act there is provision for prepayment.

**Mr. Jackson:** Yes.

**The Chairman:** At the end of one year, up to 10 per cent of the principal; at the end of the second year, up to 10 per cent of the principal. On and after the third year, any amount up to the full amount of the principal may be repaid at any time, and you have a penalty of three months' interest on the amount of the repayment. Is that right?

**Mr. Jackson:** Yes.

**The Chairman:** That is what has been imported into Bill C-16.

**Mr. Jackson:** That is right.

**The Chairman:** Can you suggest any reason why we need it in both bills? They are both federal statutes.

**Mr. Jackson:** So far as we are concerned, the thrust of our remarks is that if it is imported into this bill we would move very substantially out of the house market and into mortgages with corporations.

**The Chairman:** First, you have not been operating substantially under the National Housing Act?

**Mr. Jackson:** Quite right.

**The Chairman:** That is, the life companies; so, in the area in which you operate, that would be what, the conventional mortgage area?

**Mr. Jackson:** Yes.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oh, je comprends, c'est avant que commence la période de déboursement.

**M. Jackson:** Avant que la personne prenne sa retraite et commence à retirer des rentes. A ce moment-là, c'est une rente pour une longue période, pour la vie, etc.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et ici, il s'agit de la période d'accumulation.

**M. Jackson:** Oui, c'est cela.

**M. Reinhardt:** Cette période peut même être de vingt ans, mais la garantie du taux d'intérêt peut varier tous les cinq ans.

**Le président:** Qu'est-ce que la Loi nationale sur l'habitation a à voir avec les transactions hypothécaires des compagnies d'assurance-vie?

**M. Jackson:** Je pense que la plupart des compagnies d'assurance-vie ne sont pas touchées par les dispositions de cette loi, une des raisons étant que ses dispositions touchent le remboursement.

**Le président:** J'en venais justement à ce point: Dans le passage concernant les hypothèques et les frais prescrits aux termes de la Loi nationale sur l'habitation, il y a une disposition relative aux versements anticipés.

**M. Jackson:** Oui.

**Le président:** A la fin de l'année, jusqu'à concurrence de 10 p. 100 du capital; à la fin de la seconde année, jusqu'à concurrence de 10 p. 100 du capital à partir de la troisième année, toute somme pouvant équivaloir au montant total du capital peut être remboursée à n'importe quel moment; la seule pénalité est qu'il faut rembourser l'équivalent de trois mois d'intérêts sur le montant des versements anticipés. Est-ce exact?

**M. Jackson:** Oui.

**Le président:** Est-ce qu'a introduit dans le bill C-16.

**M. Jackson:** C'est exact.

**Le président:** Pourriez-vous nous dire pourquoi ces dispositions sont nécessaires aux deux bills? Ce sont tous deux des lois fédérales.

**M. Jackson:** En ce qui nous concerne, nous insistons surtout sur le fait que, si on inscrit ces dispositions dans ce bill, nous devrions nous retirer pour la plupart du marché de l'habitation et nous lancer dans celui des hypothèques de concert avec les sociétés.

**Le président:** D'abord, vous n'avez pas été tellement touchés par les dispositions de la Loi nationale sur l'habitation?

**M. Jackson:** C'est exact.

**Le président:** C'est-à-dire les compagnies d'assurance-vie; ainsi, dans le domaine où vous opérez, ce serait, je pense, celui des hypothèques ordinaires, n'est-ce pas?

**M. Jackson:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** And Bill C-16 covers the whole mortgage area: NHA, conventional mortgages, commercial mortgage loans. It embraces them all; is that right?

**Mr. Jackson:** That is correct; but it has much greater impact on certain types of mortgages than on others.

**The Chairman:** Yes, but I mean the coverage of the bill is broad enough to cover anything that is called a mortgage.

**Mr. Winhold:** Except in the case of mortgages involving publicly held corporations.

**The Chairman:** What I am getting at is that in the National Housing Act it recognizes certain charges that may be deducted from the principal that is being advanced to the borrower, like the cost of an appraisal, the insurance premium—and, I take it, there are also other items. Those items are defined in the definition of a credit charge in the bill as being items that are included in the credit charge and in respect of which a borrower at any time may take action and challenge the credit rate which has been charged. So you have a conflict between the National Housing Act and Bill C-16.

**Mr. Jackson:** Is that a conflict?

**Mr. Winhold:** I am not sure that it is a conflict. It seems to me that the National Housing Act permits the deduction of certain items, whereas this proposed piece of legislation would require the determination of a credit charge taking into account a variety of things, such as legal fees, insurance fees—either through the NHA route or through a private insurer; possibly fire insurance—there is a bit of ambiguity there—and appraisal fees.

**Senator Cook:** Or things like finder's fees, discounts, and those sorts of things, which are put in under the cloak of legitimate charges.

**The Chairman:** I am saying that under Bill C-16 whatever they have listed under "credit charge" as being included/ includes a lot of these things. It includes:

- (c) service, transaction, activity and carrying charges,
- (d) loan fees, points, finder's fees and other similar commission or brokerage fees and charges,
- (e) fees and charges for appraisals, investigations and credit reports,
- (f) fees and charges for consolidation and refinancing of lending transactions,
- (g) fees, charges and premiums for any indemnity, guarantee or insurance that protects the lender against default by the borrower or other credit loss . . .

These are all included in the definition clause on page 2 of the bill as being items that are included in the credit charge; and therefore, under clause 6 of the bill, a borrower could take an action at any time, either before, during or after, to challenge the credit rate as being an unwarranted rate. So here

[Traduction]

**Le président:** Le bill C-16 s'applique à tout le domaine des hypothèques; la LNH, aux hypothèques ordinaires et aux prêts hypothécaires commerciaux. Elle couvre tous ces domaines, n'est-ce pas?

**M. Jackson:** Oui, mais elle touche plus particulièrement certains types d'hypothèques que d'autres.

**Le président:** Oui, mais je pense que la portée du projet de loi est suffisamment étendue pour couvrir tout ce qu'on appelle des hypothèques.

**M. Winhold:** Sauf dans le cas d'une hypothèque impliquant une corporation ouverte.

**Le président:** Je veux dire que la Loi nationale sur le logement reconnaît que certains frais peuvent être déduits du capital avancé à l'emprunteur, comme le coût de l'évaluation, la prime d'assurance, et, je suppose, certains autres articles. Ces articles figurent dans la définition des frais de crédit du projet de loi, ils font partie de ces frais de crédit et l'emprunteur peut toujours, à leur propos, contester le taux de crédit qu'on lui a demandé. Il y a donc conflit entre la Loi nationale sur le logement et le bill C-16.

**M. Jackson:** Est-ce un conflit?

**M. Winhold:** Je ne suis pas certain qu'il y ait conflit. Il me semble que la Loi nationale sur le logement autorise la déduction de certains articles, alors que le projet de loi prévoit la fixation d'un frais de crédit tenant compte de différents facteurs, comme les frais légaux, les frais d'assurance, soit selon la formule de la LNL soit par l'intermédiaire d'un assureur privé; peut-être l'assurance incendie—le projet est quelque peu ambigu sur ce point—et les frais d'expertise.

**Le sénateur Cook:** Ou des frais comme les honoraires de démarcheurs, les escomptes et les frais de cette nature, dont l'ensemble constitue les frais légitimes.

**Le président:** Je veux dire que dans le bill C-16, on a inclus un grand nombre de choses aux frais de crédit, notamment:

- c) les frais d'administration, les frais de service, les frais de tenue de compte et les frais de compte sur marge,
- d) les redevances sur intérêt, points, honoraires de démarcheurs et autres commissions, honoraires et frais de courtage,
- e) les honoraires et frais d'expertise, d'enquête ou de rapport de solvabilité,
- f) les honoraires et frais de consolidation ou de refinancement de prêts,
- g) les honoraires, frais et primes des garanties, sûretés et assurances destinées à indemniser le prêteurs en cas de défaut de paiement de l'emprunteur ou de pertes imputées à l'octroi de crédit . . .

Tous ces frais sont compris dans l'article de définition qui figure à la page 3 du projet de loi et sont inclus dans les frais de crédit. De ce fait, en vertu de l'article 8 du projet de loi, un emprunteur peut intenter une action à n'importe quel moment, avant, pendant ou après pour contester le taux de crédit stipulé



[Text]

we have some of these items that are included in the definition of "credit charge" in the definition clause of Bill C-16 that may be attacked by a borrower, and then you have them allowed under the National Housing Act. You then have decisions of the Supreme Court of Canada which rule out most of these items as being properly supportable, as being an aspect of interest, and therefore that goes to the constitutionality.

**Senator Cook:** On that point, can the witness tell us, do you pay finder's fees?

**Mr. Winhold:** We will pay fees to brokers, but those fees do not get charged back to the borrower. There are, however, situations where brokers will charge the borrower and we will be completely unaware of those charges. That is one of the difficulties, as we bring out in the brief, of the concept of a credit charge involving these fees.

**The Chairman:** Senator Cook, you realize there is a provision in this bill under which if the borrower paid a fee to the broker—that is, to a third person—the borrower could subsequently attack the transaction under this bill.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, would you say that again? I did not hear it.

**The Chairman:** I say there is a provision in this bill under which, if a borrower pays a fee to a broker to arrange a loan—that is, a payment in connection with the loan to a third person—it is covered by this bill as being part of the basis on which a borrower may attack the transaction and the rate as being unwarranted.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Even though he is an independent contractor?

**The Chairman:** That is right.

**Senator McIlraith:** And the lender is innocent, has no knowledge of the transaction.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I do not want to rush ahead—

**Senator Connolly (Ottawa West):** Excuse me, Senator Macnaughton. Mr. Chairman, you are familiar with this and I am not. Would you point out the clause where that anomaly arises?

**The Chairman:** It is on page 2 and it is (d). It says finder's fees. Then there is another provision in the bill—have you the reference to that?—where it says payment to third parties.

**Mr. A. F. Lindsay, Senior Associate Treasurer, The Canada Life Assurance Company:** Mr. Chairman, that is on page 3 and it is (h).

**The Chairman:** Yes. On page 3, under (h) it says:

(h) any portion of a fee or charge imposed by any other person on the lender for purchasing or accepting the obligation of the borrower under the transaction that is charged against or paid or payable by the borrower,

[Traduction]

en alléguant qu'il est excessif. Donc, certains des frais qui figurent dans la définition des «frais de crédit» de l'article de définition du bill C-16 peuvent être contestés par un emprunteur, alors qu'ils sont autorisés en vertu de la Loi nationale sur le logement. Il existe en outre des décisions de la Cour suprême du Canada qui stipulent que la plupart de ces frais doivent être légitimement supportés par l'emprunteur car ils font partie intégrante de l'intérêt, et nous abordons ainsi le problème de la constitutionnalité.

**Le sénateur Cook:** A ce propos, le témoin peut-il nous dire s'il paye les honoraires des démarcheurs?

**M. Winhold:** Nous payons des honoraires aux courtiers, mais ces honoraires ne sont pas imputés à l'emprunteur. Dans certains cas, les courtiers demandent à l'emprunteur des honoraires sans que nous le sachions. C'est l'une des difficultés, comme nous le soulignons dans le mémoire, du concept d'un taux de crédit qui comprend ces honoraires.

**Le président:** Sénateur Cook, vous savez sans doute qu'il y a une disposition dans le bill en vertu de laquelle si un emprunteur doit payer des honoraires à un courtier, c'est-à-dire à une tierce personne, l'emprunteur peut ensuite contester la transaction en vertu du bill.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Voudriez-vous répéter ce que vous venez de dire, monsieur le président? Je vous ai mal entendu.

**Le président:** J'ai dit qu'il y a une disposition dans ce bill en vertu de laquelle si l'emprunteur verse des honoraires à un courtier pour conclure un prêt, cette transaction est considérée comme un paiement à une tierce personne dans le cadre du prêt. Le bill prévoit que dans ce cas l'emprunteur peut contester la transaction en vertu de l'article sur le taux excessif.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Même s'il est un entrepreneur indépendant?

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Et le prêteur n'a pas à répondre à aucune accusation.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je ne désire pas aller plus vite . . .

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, vous connaissez cette disposition, mais je l'ignore. Pourriez-vous m'indiquer de quel article il s'agit?

**Le président:** C'est à la page sous «d». Il s'agit des honoraires des démarcheurs. Quelle est la disposition du bill qui fait allusion aux honoraires versés aux tierces parties?

**M. A. F. Lindsay, Trésorier adjoint supérieur, l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie:** Monsieur le président, c'est à la page 3 sous (h).

**Le président:** Oui. A la page trois sous (h), le bill stipule:

h) les honoraires ou frais que des tiers exigent du prêteur pour l'autoriser à contracter avec l'emprunteur, pour la part mise à la charge de ce dernier,

[Text]

but does not include . . .

et cetera

**Senator Cook:** Surely that should say, "with the knowledge of the lender."

**The Chairman:** I beg your pardon?

**Senator Cook:** I say, it should say, "any portion of a fee or charge imposed by any other person on the lender *with the knowledge of the lender*."

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, Could I ask my question now? Are you through, Senator Cook?

**Senator Cook:** No. This is imposed on the lender, so it could not be without his knowledge.

**The Chairman:** If you look at the "credit charge" definition on page 2 of the bill you will see that it says:

"credit charge" in respect of a lending transaction means the aggregate of all charges against, and of all amounts paid or payable directly or indirectly by or on behalf of, a borrower who is a party to the lending transaction pursuant to the terms and conditions thereof, whether such charges or amounts are credited or paid or payable to the lender who is a party to the lending transaction or to any other person, and, without restricting the generality of the foregoing, includes . . .

So there it is right there, directly. So even if you do not know about it, the borrower may start a lawsuit against a broker at some stage, I take it, and against the lender.

**Senator Cook:** You cannot not know about it, because this is a charge imposed on the lender. The lender must know about it if it is a charge imposed on him.

**The Chairman:** No.

**Senator Cook:** Yes. It is on the lender; on the company.

**The Chairman:** You should read all of the definition of "credit charge."

**Mr. A. de Lotbinière Panet, Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, I might add that even if the charge is payable by the borrower to a third party it is specifically included in here, and the lender might have no means of knowing the amount, or the fact of the payment.

**Mr. D. H. Tilley, C.A. Adviser to the Committee:** I think, in summary, that what we are saying is that the lender would have to incorporate any right which he would have, to calculate any charge which he would never know about.

**Senator Laird:** That would certainly be a mathematical nightmare.

**Mr. Tilley:** It would create some difficulties.

**The Chairman:** It might pay to be a mindreader, I suppose. It might be a special course that a lender should take.

Mr. Jackson, in your brief, on page 2, paragraph 6, you say:

[Traduction]

à l'exclusion . . .

Et ainsi de suite.

**Le sénateur Cook:** Sûrement cette disposition devrait ajouter «avec le consentement du prêteur».

**Le président:** Pardon?

**Le sénateur Cook:** J'ai dit la disposition devrait se lire comme suit: «des honoraires ou frais que des tiers exigent du prêteur avec le consentement de ce dernier».

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, puis-je demander une question maintenant? Avez-vous terminé, sénateur Cook?

**Le sénateur Cook:** Non. Ces honoraires ne devraient pas être exigés du prêteur sans son consentement.

**Le président:** Si vous regardez à la page deux du bill, vous verrez que la définition de «frais de crédit» se lit comme suit:

«frais de crédit» désigne, dans le cas d'un prêt, l'ensemble des frais et sommes que l'emprunteur est tenu de payer, directement ou indirectement, aux termes du contrat, qu'ils soient payés ou payables au prêteur avec qui il contracte ou à une autre personne, et comprend . . .

La définition est donc claire à ce sujet. Donc, même si vous ne le savez pas, l'emprunteur peut, à un moment donné, intenter un procès contre un courtier, je suppose, et contre un prêteur.

**Le sénateur Cook:** Vous ne pouvez pas ne pas le savoir étant donné qu'il s'agit de frais imposés au prêteur. Ce dernier doit donc le savoir.

**Le président:** Non.

**Le sénateur Cook:** Oui. C'est au prêteur, à la compagnie.

**Le président:** Vous devriez lire toute la définition des «frais de crédits».

**M. A. de Lotbinière Panet, conseiller du Comité:** Monsieur le président, je peux ajouter que même si les frais sont payables par l'emprunteur à un tiers, ils sont inclus de façon précise ici, et le prêteur peut n'avoir moyen de connaître le montant ou de savoir que le versement a été fait.

**M. D. H. Titley, C. A. Conseiller du Comité:** En résumé, je pense que ce que nous voulons dire est que le prêteur devrait comprendre tous ses droits dans &son calcul de frais dont il n'aurait jamais connaissance.

**Le sénateur Laird:** Cela serait certainement un cauchemar mathématique.

**M. Titley:** Ça entraînerait quelques difficultés.

**Le président:** Ce serait payant de pouvoir lire les pensées. Ça pourrait être un cours spécial que le prêteur devrait suivre.

M. Jackson, dans votre mémoire, à la page 2, paragraphe 6, vous déclarez:



## [Text]

6. We believe there is danger that the legislation as proposed could have a major adverse impact upon the capital markets in Canada.

Now, insofar as the life companies are concerned, they do not use, to any extent, the vehicle of the National Housing Act to provide residential mortgages.

**Mr. Jackson:** That is quite right, with the exception of, I guess, one company that is still substantially in national housing.

**Mr. Winhold:** Yes, but it has to be pointed out that corporate loans of some varieties are included, and the life companies are major lenders in the area of multi-family apartment developments, which may very well be done under the National Housing Act.

**The Chairman:** Well, that arises, as I understand it, because corporate borrowers are not, presumably, covered by the bill, other than "closely held" corporate borrowers.

**Mr. Winhold:** But, Mr. Chairman, many of the largest developers of this country fall into the "closely held" category, as envisaged herein.

**The Chairman:** I was just going to say that the large developers who suffer are usually closely held corporations, and therefore they would be stuck under this bill. The question I was then going to ask you on paragraph 6 was, where are the capital markets that would be affected adversely by this legislation, if it becomes law? You agree that the life companies would undoubtedly reduce their lending in that area.

**Mr. Jackson:** Yes. We would reduce our lending in the single-house area to individuals. If this closely held corporation measure were passed, it would also have a major impact on our mortgage lending to our big corporate borrowers, and the intent, I think, of the bill is the opposite to what the effect would be, in the sense that we would tend only to go to the publicly held corporations and lend the money to them. We would not be in favour of making loans to the closely held corporations.

**The Chairman:** Surely the reason for exempting the corporate borrowers is that they have expertise and sophistication, and therefore they cannot be fooled?

**Mr. Jackson:** Yes.

**The Chairman:** Well, let us try it out on builders. A builder may not get all his mortgage money for a year after the date of the mortgage. Is that right?

**Mr. Jackson:** That is right.

**The Chairman:** He gets it in advances as the building goes on. When it comes to prepayment, though, you have the anomaly that the one-year prepayment starts with the effective date of the mortgage, and in the case of the builder he may not have all his money before he has a right to make a prepayment.

**Mr. Jackson:** That is correct. I should point out, as I think all the members here are aware, that the minister has indicated that a number of these provisions should be amended, so I

## [Traduction]

6. Nous croyons que la loi telle qu'elle est proposée pourrait avoir des répercussions graves sur les marchés de capitaux au Canada.

En ce qui concerne les compagnies d'assurance-vie, elles n'ont pas du tout recours à la Loi nationale sur l'habitation pour fournir des hypothèques relatives aux domiciles.

**M. Jackson:** C'est parfaitement exact à l'exception d'une société je crois, qui participe encore de façon notable au logement national.

**M. Winhold:** Oui mais on doit signaler que certaines sortes de prêts accordés par les sociétés sont inclus et que les compagnies d'assurance-vie sont de gros prêteurs pour les projets domiciliaires multifamiliaux, ce qui peut très bien être réalisé en vertu de la Loi nationale sur l'habitation.

**Le président:** D'après ce que je comprends, cela provient du fait que les sociétés emprunteuses ne sont pas mentionnées dans le bill autrement qu'à titre de «corporation fermée».

**M. Winhold:** Mais, monsieur le président un grand nombre des plus importants promoteurs de ce pays entrent dans la catégorie «corporation fermée» telle qu'elle est envisagée.

**Le président:** J'allais simplement dire que les promoteurs importants qui subissent des pertes sont d'ordinaire des corporations fermées et qu'en conséquence, ils seraient touchés par le bill. La question que j'allais donc vous poser relativement au paragraphe 6 est donc, quels sont les marchés de capitaux qui souffriront de ce projet de loi s'il est adopté? Vous admettez que les compagnies d'assurance-vie réduiraient sans aucun doute leurs prêts dans ce domaine.

**M. Jackson:** Oui. Nous réduirions nos prêts aux particuliers dans la domaine des maisons individuelles. Si cette mesure relative aux corporations fermées était adoptée, elle aurait également des répercussions importantes sur nos prêts hypothécaires à nos gros emprunteurs constitués en sociétés, et je pense que le bill aurait le résultat inverse à celui qu'il vise, en ce que nous ne prêterions plus qu'aux corporations publiques. Nous ne voudrions pas accorder de prêts aux corporations fermées.

**Le président:** Il est certain qu'on exempte les sociétés emprunteuses parce qu'ils ont une expérience et une certaine finesse et ne peuvent donc être dupés.

**M. Jackson:** Oui.

**Le président:** Bien, passons aux constructeurs. Ces derniers peuvent fort bien devoir attendre un an avant de recevoir son argent hypothécaire n'est-ce pas?

**M. Jackson:** C'est juste.

**Le président:** Il l'obtient sous forme d'avances à mesure que la construction progresse. Lorsqu'il s'agit de paiements anticipés, toutefois, il se produit une anomalie: le paiement anticipé d'un an débute à la date d'entrée en vigueur de l'hypothèque, et il se peut qu'un constructeur n'ait pas du tout son argent avant d'avoir le droit de faire un paiement anticipé.

**M. Jackson:** C'est juste. Je devrais souligner, car je pense que tous les membres du Comité ici sont au courant, que le ministre a indiqué qu'un certain nombre de ces dispositions



[Text]

think that a lot of the problems we are discussing will be amended. He has in fact said, as far as the closely held corporation is concerned:

... I am coming to the opinion that the inclusion of closely held corporations could create some uncertainties as to which forms of corporations would be included.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Can you tell us the date of that letter that the minister wrote to Mr. Robinson?

**Mr. Jackson:** It was not dated, but I think we received it on the day of our hearing before the House committee.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And when was that?

**Mr. Jackson:** That was Tuesday, February 8.

**The Chairman:** This is a letter which I also received from the minister. It was addressed to the chairman of the Commons committee, indicating, in general language, some contemplation of amendments, but we have had no further indication as to the nature or extent of those amendments.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Senator Macnaughton has been waiting patiently to ask a question for a long time.

**Senator Macnaughton:** Well, really, it does not rate all this publicity. Still on the attack, however, in order to get your practical experience, which is my only reason for asking the question, I gather that you are concerned about prepayment rights, very naturally. You are very much upset about it, in fact. Yet, when you come to paragraph 22 you offer a compromise.

**Mr. Reinhardt:** Yes. I was coming to that in my presentation here. We recognize that our proposal of a five-year term does present difficulties when a house is sold, and especially in view of the fact that some of the normal reasons for selling a house sometimes are not a decision of choice but rather a decision of necessity, such as a transfer of employment, and so on. We propose that we would waive the non-right of repayment in the case of a *bona fide* sale of a house, be it two years, or two months, or three years after the date of the purchase, because we realize that if a man is forced to sell his house because of personal reasons, or employment reasons, he may suffer a very grave hardship on the sale of his house if he had negotiated his mortgage at a time when mortgage rates were high, and then came to sell it when they were low. As a practice, life insurance companies at the moment accept a prepayment under those circumstances, and we would therefore be prepared to include that type of prepayment, and be willing to have the bill amended to include it. We feel that that would be a more valuable right than the right to reimburse at the end of three years, when that time span would not be appropriate. It would be much better to have that right when it is useful. That does not concern us as much, because though we also recognize that this would work to our detriment, it would work to our detriment only in individual cases and would not result in wholesale repayments on houses at a time when interest rates drop.

[Traduction]

devraient être amendées, c'est pourquoi je pense qu'un grand nombre de problèmes dont nous discutons ne se poseraient pas alors. Il a dit, en fait, dans le cas d'une corporation fermée.

... J'en arrive à croire que l'inclusion des corporations fermées créerait une certaine équivoque quant aux types de corporations qui seraient incluses.»

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pouvez-vous nous dire la date de cette lettre que le ministre a adressée à M. Robinson?

**M. Jackson:** Elle ne porte pas de date, mais je crois que nous l'avons reçue le jour de notre audience devant le Comité de la Chambre.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et quand était-ce?

**M. Jackson:** C'était le mardi 8 février.

**Le président:** J'ai également reçu cette lettre du ministre. Elle était adressée au Président du Comité des Communes, et traitait en termes généraux d'une intention d'apporter certains amendements, mais nous n'avons eu aucune autre indication sur la nature et l'étendue de ces amendements.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le sénateur Macnaughton attend patiemment de poser une question depuis assez longtemps.

**Le sénateur Macnaughton:** Bien, en fait, elle ne mérite toute cette publicité. A l'offensive toujours, toutefois, afin de connaître votre expérience pratique, ce qui est mon unique raison pour poser cette question, je crois comprendre que vous êtes préoccupé au sujet des droits de paiement anticipé, ce qui est très naturel. Vous êtes même très inquiet. Pourtant, au paragraphe 22, vous offrez un compromis.

**M. Reinhardt:** Oui. J'y arrivais dans mon exposé. Nous reconnaissons que notre proposition d'une échéance de 5 ans présente des difficultés lorsqu'une maison est vendue, et surtout si l'on considère que les maisons ne sont pas normalement vendues pour le plaisir de la chose mais plutôt par nécessité, comme à la suite d'une mutation etc. Nous nous proposons de lever l'interdiction de paiements anticipés dans le cas d'une vente de bonne foi d'une maison, qu'il se soit écoulé deux ans, deux mois, ou trois ans après la date de l'achat parce que nous constatons que lorsqu'une personne est forcée de vendre sa maison pour des raisons personnelles ou professionnelles, ses pertes peuvent être considérables si elle avait négocié son hypothèque à un moment où les taux hypothécaires étaient élevés et qu'elle se voyait ensuite obligée de vendre à un moment où ils sont bas. En pratique, les sociétés d'assurance-vie acceptent un paiement anticipé dans de telles circonstances. Nous serions donc disposés à inclure ce type de paiement, et nous aimerions que le bill soit amendé en conséquence. Nous croyons que ce droit serait beaucoup plus valable que le droit de rembourser à la fin de trois ans, lorsque ce délai ne serait pas approprié. Il vaudrait beaucoup mieux pouvoir jouir de ce droit lorsque c'est utile. Ceci ne nous préoccupe pas tellement, même si nous reconnaissons que cette disposition ne jouerait pas en notre faveur, mais ce serait uniquement dans des cas bien particuliers, et cela n'entraînerait pas des paie-

[Text]

**Senator Cook:** In any case, very often a man gets transferred and he pays back the mortgage, you will probably want to lend the money when he buys his new house.

**Mr. Reinhardt:** Provided your competitor does not get there first, and you are operating in that area.

**The Chairman:** Senator Laird, page 5, paragraph 14, addresses itself to the question you raised earlier. Would you care to say something further on that point, Mr. Jackson?

**Mr. Jackson:** With regard to the effect it would have on us?

**The Chairman:** The effect it would have on these types of pension plans.

**Mr. Jackson:** Yes. As we say, our activity has increased quite dramatically in the last year or two for two reasons: one was because we had an appeal from the minister to put more money into home mortgages which we did and the other was that we became very active in these deferred annuity products for registered retirement savings plans. They are, as we mentioned, tied to a five-year mortgage and we have, in return, a five-year guarantee of the interest rate.

**Senator McIlraith:** Before leaving the subject of single-family mortgage lending, do you have available any statistics of the percentage of the single family residential mortgages held by life insurance companies—a percentage of the total?

**Mr. Jackson:** We certainly have those figures. The percentages are defined quite dramatically.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Right at the top of page 5 you have something.

**Senator McIlraith:** That is in terms of money. I was thinking in terms of the number of borrowers. If that is available, I would like to have it at some point.

**Mr. Reinhardt:** In number of borrowers?

**The Chairman:** If you look at the bottom of page 4 you will find that.

**Senator McIlraith:** I want to tidy that up a bit. You give the amount of your increase and reduction, but do you have any statistics in terms of the absolute percentage of that market you occupy? As I read this, it does not quite deal in those specific terms.

**Mr. Jackson:** Is it not the point that the approval for new single-family construction—we used to have 57 per cent of the new mortgages, in 1965, and in 1975 we have 10 per cent of the market. Does that not answer your question?

**Senator McIlraith:** That would perhaps answer it. Do you have the corresponding figure for the private lenders?

**Mr. T. D. Kent, Secretary And Assistant General Counsel, The Canadian Life Insurance Association:** We do not have

[Traduction]

ments anticipés massifs de maisons lorsque les taux d'intérêt baissent.

**Le sénateur Cook:** De toute façon, en général, il arrive souvent que quelqu'un obtient un transfert et rembourse l'hypothèque, vous voudrez sans doute lui prêter de l'argent lorsqu'il achète sa nouvelle maison.

**M. Reinhardt:** Pourvu que vos concurrents n'arrivent pas les premiers, vous pouvez alors faire affaire dans ce secteur.

**Le président:** Sénateur Laird, le paragraphe 14 de la page 5 se rapporte à la question que vous avez soulevée plus tôt. Voudriez-vous approfondir ce point, M. Jackson?

**M. Jackson:** En ce qui concerne les répercussions que cela aurait sur nous?

**Le président:** Les répercussions qui s'ensuivraient sur ces divers régimes de pension.

**M. Jackson:** Oui. Comme nous disons, notre activité s'est intensifiée depuis deux ans pour deux raisons: tout d'abord parce que le ministre nous a demandé d'investir plus d'argent dans les prêts hypothécaires, ce que nous avons fait, et ensuite, parce que nous sommes devenus très actifs en ce qui concerne les rentes différées pour les régimes d'épargne-retraite. Ils sont, comme nous l'avons mentionné, liés à un prêt hypothécaire échelonné sur cinq ans et nous accordons par contre une garantie de cinq ans sur le taux d'intérêt.

**Le sénateur McIlraith:** Avant d'abandonner le sujet des prêts hypothécaires individuels, pourriez-vous nous fournir des statistiques sur le pourcentage de ces prêts détenus par les compagnies d'assurance-vie, un pourcentage du total?

**M. Jackson:** Oui, nous avons certainement ces chiffres. Les pourcentages sont définis assez catégoriquement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Tout en haut de la page 5, vous donnez des chiffres.

**Le sénateur McIlraith:** Ce sont des sommes d'argent. Je pensais au nombre d'emprunteurs. Si on le connaît, j'aimerais que vous m'en fassiez part.

**M. Reinhardt:** Le nombre d'emprunteurs?

**Le président:** Si vous regardez au bas de la page 4, vous trouverez ces chiffres.

**Le sénateur McIlraith:** Je veux mettre un peu d'ordre là-dedans. Vous donnez le montant de votre avance et de votre recul, mais disposez-vous de statistiques sur le pourcentage absolu du marché que vous occupez? D'après ce que je lis, ce n'est pas précisé exactement.

**M. Jackson:** Ce n'est pas parce que l'approbation à la construction de nouvelles maisons unifamiliales... nous avions 57 p. cent des nouveaux prêts hypothécaires en 1965; en 1975 nous avions 10 p. cent du marché. Cela ne répond-il pas à votre question?

**Le sénateur McIlraith:** Oui peut-être. Possédez-vous les chiffres correspondants en ce qui concerne les prêteurs privés?

**M. T. D. Kent, secrétaire et conseiller général adjoint, association canadienne des assureurs-vie:** Nous n'avons pas



[Text]

them here. I think we could obtain the Bank of Canada statistics.

**The Chairman:** are they available somewhere?

**Mr. Lindsay:** I do not think so. Mortgage statistics are very difficult to get. Most economists, for instance, do not even recognize the existence of the mortgage market. This is why they are so far out in their forecasts; they have not even heard of the mortgage market. An awful lot of private mortgage money goes into this market. As any of you who are lawyers know, your clients invest in it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Paragraph 11, at the top of page 4—and the chairman has pointed this paragraph out—talks about the global amount that life insurance companies in Canada have in mortgage loans. Then it says that 27 per cent of that is in single-family residence mortgages. Perhaps there is no percentage figure available, but how does that compare with the total amount of money that is invested in single-family residence mortgages? Are you the biggest contributors to that kind of investment?

**Mr. Jackson:** For existing single-family housing, the life insurance companies, share was 25 per cent in 1965 and 3 per cent in 1975.

**Mr. Winhold:** That is new approvals. Our percentage of the total outstanding would of course be somewhat higher. Off the top of my head, I would guess that perhaps the life insurance companies' share of the existing block of mortgages outstanding would perhaps be in the order of 15 per cent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Fifteen per cent of the total amount of lending on single-family dwellings.

**Mr. Winhold:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The insurance companies contribute 15 per cent?

**Mr. Winhold:** Fifteen per cent of the total amount now outstanding over the passage of time. We have been doing less in the single-family area in recent years.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is there any one bloc of investment that is a bigger source than yours in this field?

**Mr. Winhold:** Yes, banks and trust companies.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Especially trust companies.

**Mr. Winhold:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If your guess is 15 per cent for the insurance companies, what would you say the percentage was for the trust companies?

**Senator McIlraith:** Fifty-seven per cent?

**Mr. Winhold:** I would be reluctant to guess.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Or the banks?

[Traduction]

ces chiffres ici. Je pense que nous pourrions les obtenir de la banque du Canada.

**Le président:** Peut-on les obtenir quelque part?

**M. Lindsay:** Je ne pense pas. Les statistiques concernant les prêts hypothécaires sont très difficiles à obtenir. La plupart des économistes, par exemple, ne reconnaissent même pas l'existence du marché hypothécaire. C'est pourquoi ils sont tellement dépassés dans leurs prévisions. Ils n'ont même pas entendu parler du marché hypothécaire. Des sommes incroyables provenant de prêts hypothécaires privés alimentent ce marché. Ceux d'entre vous qui sont avocat le savent, vos clients investissent sur ce marché.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le paragraphe 11, en haut de la page 4, le président l'a déjà souligné, traite du montant total que les compagnies d'assurance-vie au Canada ont en prêts hypothécaires. On nous dit ensuite que 27 p. cent de ces prêts hypothécaires sont consentis pour des résidences unifamiliales. Peut-être ne dispose-t-on pas de statistiques, mais peut-on comparer ce pourcentage au reste? Êtes-vous parmi ceux qui contribuent le plus à ce genre d'investissement?

**M. Jackson:** Pour les maisons unifamiliales individuelles, la part des compagnies d'assurance-vie était de 25 p. 100 en 1965 et de 3 p. cent en 1975.

**M. Winhold:** Il s'agit de nouvelles approbations. Le pourcentage du total à recouvrer serait naturellement un peu plus élevé. Je parierais ma tête que la part des hypothèques à recouvrer détenue par des compagnies d'assurance-vie s'élèverait à 15 p. cent.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** 15 p. 100 du montant total des prêts sur les habitations unifamiliales individuelles.

**M. Winhold:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La part des compagnies d'assurance est de 15 p. 100.

**M. Winhold:** Il s'agit de 15 p. 100 du montant total maintenant dû avec l'écoulement du temps. Depuis quelques années nos opérations sont moins importantes dans le domaine des familles monoparentales.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Y a-t-il des placements qui représentent une source plus importante que la vôtre en ce domaine?

**M. Winhold:** Oui, aux banques et sociétés de fiducie.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Surtout ceux des sociétés de fiducie?

**M. Winhold:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si vous estimez à 15 p. 100 le pourcentage des compagnies d'assurance, à combien fixeriez-vous celui des sociétés de fiducie?

**Le sénateur McIlraith:** A 57 p. 100.

**M. Winhold:** J'hésiterai beaucoup à essayer de le deviner.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ou celui des banques.



[Text]

**Mr. Jackson:** Those figures are available; we could supply them.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If it is not too difficult and if the figures are readily available, perhaps you would indicate the various sources from which this mortgage money is available. If it has to be a guess, say it is an estimate and leave it at that. I think we might profit by having that information.

**Mr. Jackson:** The figures we may be able to give you may be out of date by a couple of years and there might have been significant swings in the last year or two because of our activity, but it would be of the order of 3 or 4 per cent. It would not be of the order of 20 per cent or anything like that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You say yours have been drastically reduced and your brief points that out. What do you say is the important single factor that has caused the life insurance industry to withdraw from that field? Is it the prepayment arrangement?

**Mr. Jackson:** I do not know that we have withdrawn as much as that the banks, with the amendment to the Bank Act, got strongly into it and the trust companies got strongly into it. So our volume of business has increased, absolutely, but the total market has expanded and the great expansion has been taken by the banks and trust companies.

If I could just add one other point, apart from these new money products with the five-year guarantee, the great bulk of our business, such as ordinary life insurance, is on a very long-term investment. We tend to look for investments of 15 and 20 years. Therefore, the mortgages that we look for are more on the larger type of building.

**The Chairman:** You mean like supermarkets?

**Mr. Jackson:** Yes, and apartment buildings, and that type of building, where we tie money up for 15 or 20 years. That suits the type of business we are in.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is quite clear from your brief. Then you say that the banks and trust companies have perhaps increased the competition. Is that because that facility is more readily available? People go to the banks more than the insurance company offices, even the mortgage loan offices of the insurance companies. They are in the bank once a week and perhaps more often.

**Mr. Jackson:** In the housing business, the banks are in a lot of small communities, whereas we are not. They have a better distribution system.

**Senator Cook:** I was interested in some of the evils the act was talking about. You have told us that you do not charge finder's fees to mortgagors.

[Traduction]

**M. Jackson:** Nous avons accès à ces chiffres et nous pourrions vous les fournir.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si ce n'est pas trop difficile et si les chiffres sont faciles à obtenir, que vous nous indiquiez les diverses sources de cet argent hypothécaire. S'il faut le deviner, dites qu'il ne s'agit que d'un chiffre approximatif et laissons-le comme ça. Je crois qu'il nous serait utile d'avoir ces renseignements.

**M. Jackson:** Les chiffres que nous pourrions vous donner dateraient peut-être d'environ deux ans, et, par suite de nos activités, il peut y avoir eu au cours des deux dernières années des fluctuations importantes de l'ordre de trois à quatre pour cent. Il ne s'agirait pas de fluctuations de 20 p. 100 ou rien de semblable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous affirmez dans votre mémoire que les vôtres ont subi des réductions considérables. A quel facteur important et singulier attribueriez-vous le fait que l'industrie des assurances sur la vie se soit retirée de ce domaine? Serait-ce à cause de l'entente sur les remboursements anticipés?

**M. Jackson:** Il ne me semble pas que nous nous en sommes retirés autant que les banques. Tenant compte de la modification de la Loi sur les banques, celles-ci ont envahi ce domaine, de même que les sociétés de fiducie. C'est pourquoi, même si notre chiffre d'affaires absolu a augmenté, et que le marché total s'est élargi, ce sont les banques et les sociétés de fiducie qui ont accaparé le marché.

Je voudrais juste faire une autre remarque; mises à part ces nouvelles sources de revenus dues à la garantie de cinq ans, la plus grande partie de nos affaires, comme l'assurance-vie ordinaire etc. sont des placements à très long terme. Nous cherchons à faire des placements sur 15 à 20 ans, et c'est pourquoi nous nous tournons du côté des prêts hypothécaires pour des immeubles de plus grandes dimensions.

**Le président:** Comme les supermarchés par exemple?

**M. Jackson:** Oui, et les immeubles à appartement et autres immeubles du genre sous lesquels l'argent est emprunté pour 15 ou 20 ans. C'est là le genre d'affaires que nous recherchons.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela ressort clairement de votre mémoire. Vous affirmez ensuite que les banques et les sociétés de fiducie ont peut-être accru la concurrence. Serait-ce parce qu'il est maintenant plus facile d'obtenir ce genre de services? Les banques reçoivent plus de personnes que les bureaux de compagnies d'assurance, ou encore que les bureaux de prêts hypothécaires de ces compagnies. Les personnes se rendent à la banque une fois par semaine et parfois plus souvent.

**M. Jackson:** Dans le domaine de la construction domiciliaire, les banques font des affaires dans de nombreuses petites collectivités, ce que nous ne faisons pas. Leur système de distribution est meilleur que le nôtre.

**Le sénateur Cook:** Je m'intéresse à quelques-uns des aspects sombres du projet de loi. Vous nous avez dit que vous ne percevez pas de commission d'introduction des prêteurs hypothécaires.

[Text]

**Mr. Winhold:** That is correct.

**Senator Cook:** Do you deal in discount mortgages?

**Mr. Winhold:** Speaking for my company, the only time we become involved is in the case of some builders' loans, where we do give the builder the right to reduce the rate, whereby he pays us something to reduce the rate, marginally in some cases.

**Senator Cook:** What do you mean? Would you explain that?

**Mr. Winhold:** The builder may feel that he would prefer to have a rate of a quarter of one per cent less than the going rate, and he might be prepared to pay us a lump sum amount to help sell the house. He, of course, would be the one who would be absorbing the cost of that rate differential.

**The Chairman:** Is that what you call a participation?

**Mr. Winhold:** No, that would not be a participation. That is simply an arrangement whereby the builder feels that for purposes of marketing his stock of houses he would be well served to have as a competitive advantage a mortgage rate of a quarter or a half of one per cent less than the competition.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Does he pass that on to the owner of the house?

**Senator Beaubien:** Yes.

**Senator Cook:** Anyhow, that was not the type of discount I was talking about. I was talking about the discount where you write a mortgage for \$10,000 and only give the mortgagor \$8,000.

**Mr. Winhold:** Oh no.

**Senator Cook:** Do you deal at all in second mortgages?

**Senator Connolly (Ottawa West):** That's "shark" stuff, isn't it?

**Senator Cook:** That is one of the evils the bill is talking about. I know what the answers are, but I want it on the record. Do you deal much in second mortgages?

**Mr. Winhold:** As an industry we deal very little in that. Where it does occur, to some extent I believe I am fair in suggesting that in some of the larger commercial loans and multi-family loans some of our member companies are involved in both second mortgages and wrap-around mortgages. To the best of my knowledge, none of the major life companies is involved in the single-family second mortgage field.

**Senator Cook:** With individual borrowers and single-family homes you do not as a rule deal in second mortgages.

[Traduction]

**M. Winhold:** Cela est exact.

**Le sénateur Cook:** Consentez-vous des hypothèques à rabais?

**M. Winhold:** Dans notre compagnie, les seuls cas où nous consentons des hypothèques de ce genre sont ceux destinés à la construction, lorsque nous donnons aux constructeurs le droit de réduire le taux, ce qui implique que, dans certains cas, ils nous payent un montant pour réduire ce taux, de façon marginale.

**Le sénateur Cook:** Que voulez-vous dire? Voudriez-vous préciser?

**M. Winhold:** Le constructeur pourrait préférer avoir un taux de 0.25 p. 100 plus bas que le taux courant et il pourrait être disposé à nous consentir un prix forfaitaire pour nous aider à vendre la maison. Évidemment, c'est lui qui absorberait le coût de la différence de taux.

**Le président:** Est-ce là ce que vous appelez une participation?

**M. Winhold:** Non, ce n'est pas de la participation. Il s'agit simplement d'un arrangement dans lequel le constructeur croit que pour les besoins de la commercialisation de ses maisons, il aurait avantage à avoir un taux hypothécaire compétitif inférieur de 0.25 p. 100 ou 0.5 p. 100 à celui de ses concurrents.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce coût est-il transféré au propriétaire de la maison?

**Le sénateur Beaubien:** Oui.

**Le sénateur Cook:** De toute façon, ce n'est pas le genre d'escompte auquel je pensais. Je parlais d'un escompte qui consiste à évaluer une hypothèque à \$10,000 et à ne donner au débiteur hypothécaire que \$8,000.

**M. Winhold:** C'est hors de question.

**Le sénateur Cook:** Vous occupez-vous des deuxièmes hypothèques?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est une pratique de «requin», n'est-ce pas?

**Le sénateur Cook:** C'est une des pratiques frauduleuses dont traite le projet de loi. Je connais les réponses, mais je veux que vous nous les donniez pour qu'elles figurent dans le compte rendu. Vous occupez-vous beaucoup des deuxièmes hypothèques?

**M. Winhold:** Étant donné que nous sommes une industrie, nous nous occupons très peu de cela. Je crois que dans une certaine mesure, je suis honnête en disant que certaines de nos compagnies membres se livrent à des transactions hypothécaires de deuxième privilège et globales lorsqu'il s'agit de prêts hypothécaires commerciaux importants et de prêts hypothécaires sur des édifices multifamiliaux. À ma connaissance, aucune des grandes compagnies d'assurance sur la vie ne s'occupent du domaine des deuxièmes hypothèques sur des propriétés unifamiliales.

**Le sénateur Cook:** Lorsqu'il s'agit d'emprunteurs individuels et d'hypothèques sur des maisons unifamiliales, vous ne vous occupez pas des deuxièmes hypothèques.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is a wrap-around mortgage?

**Mr. Winhold:** A wrap-around mortgage is an arrangement whereby a developer or owner of a large project may increase the amount of the financing against the project by, in effect, turning over the responsibility of the servicing of the first mortgage to a second lender, who is in effect blanketing that mortgage and advancing an additional amount.

**Senator Connolly (Ottawa West):** A super first mortgage.

**Mr. Winhold:** Perhaps I can make that a little clearer. Let us suppose there is a project with a \$1 million mortgage outstanding with, let us say, an old rate of 8 per cent against it; let us say the worth of the project today might be well in excess of \$2 million. The developer may feel he wants to raise an additional \$500,000. Rather than considering a second mortgage for \$500,000, taking the encumbrance up to \$12 million, he might place, in effect, a new mortgage of \$1½ million at perhaps a blended rate of 9 per cent and 10 per cent; the lender then will only advance the \$500,000 and will service the original mortgage.

**Senator Connolly (Ottawa West):** At the original rate?

**Mr. Winhold:** At the original rate, that is correct.

**Senator Cook:** Just to tie it up, dealing again with individual borrowers, as far as your operations are concerned the only possible benefit, if it is a benefit, to the individual borrower under this legislation is the loosening up of the pre-payment provisions.

**Mr. Winhold:** That is certainly the major benefit. I think we have to acknowledge that one of the objectives of the legislation is also to provide better disclosure. We feel that we, as member companies, are now providing full disclosure, but certainly that is one of the objectives of the bill, and it may be that in some areas of lending, with other than the institutions, disclosure might perhaps be enhanced.

**Senator Cook:** But speaking of your operations alone, although he may know what the medicine contains he still have to take the medicine, does he not? Your disclosure does not make any difference to him.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is always true, I guess, of the requirements for disclosure, that it informs the borrower but it does not really help the borrower as to the payment requirements under the contract.

**Senator Cook:** Unless there is something unfair.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I suppose if there is something unfair the disclosure might ultimately help him.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Se sont là des hypothèques globales.

**M. Winhold:** Une hypothèque globale est un arrangement aux termes duquel le constructeur ou le propriétaire d'un gros édifice peut augmenter la valeur financière du projet, en rejetant la responsabilité du paiement des intérêts de la première hypothèque sur un second prêteur qui, effectivement, ne couvre que l'hypothèque et fournit une somme additionnelle.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est donc une super première hypothèque.

**M. Winhold:** Je pourrais peut-être préciser davantage. Prenons comme exemple un édifice grevé d'une hypothèque de \$1 million à payer à l'ancien taux de 8 p. 100; disons que le projet a aujourd'hui une valeur supérieure à \$2 millions. Le propriétaire peut désirer l'augmenter encore de \$500,000. Plutôt que de songer à une seconde hypothèque de \$500,000 dollars et porter ainsi la servitude à \$1½ million, il pourrait, en fait, contracter une nouvelle hypothèque de \$1½ million à un taux mixte de 9 p. 100 et de 10 p. 100; le prêteur ne prête donc que \$500,000 dollars et paie les intérêts sur la première hypothèque.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Au taux original?

**M. Winhold:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Pour en revenir aux emprunteurs individuels, dans la mesure où vos opérations sont concernées et aux termes de cette législation, le seul avantage qu'ils ont, si avantage il y a, est la plus grande souplesse des dispositions concernant le paiement anticipé.

**M. Winhold:** Il est certain que c'est l'avantage le plus important. Je crois que nous devons reconnaître qu'un des objectifs de la législation est de permettre une meilleure divulgation. En tant que compagnies membres, nous croyons que nous divulguons tout ce qu'il est nécessaire de divulguer. Il ne fait aucun doute qu'il s'agit là d'un des objectifs du projet de loi, mais il se peut que, dans le domaine des prêts consentis par des prêteurs autres que des compagnies, la législation entraîne une amélioration sur le plan de la divulgation.

**Le sénateur Cook:** Mais pour en revenir à vos opérations, bien qu'il sache ce que le vin goûte, l'emprunteur individuel doit vider son verre, n'est-ce pas? Le fait que vous divulguiez tous les détails ne change rien pour lui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais je pense que c'est toujours le cas, en ce qui concerne les exigences relatives à la divulgation de renseignements: l'emprunteur obtient beaucoup de renseignements, mais cela ne lui est pas vraiment utile pour ce qui est des versements qu'il doit effectuer en vertu du contrat.

**Le sénateur Cook:** A moins qu'il n'y ait quelque chose d'injuste.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je présume que s'il a quelque chose d'injuste, la divulgation de renseignements pourrait lui être utile, au bout du compte.



[Text]

**The Chairman:** Mr. Jackson, would you develop paragraph 23 of your brief, on page 7, a little?

**Mr. Jackson:** I am not sure just what part you want to have enlarged.

**The Chairman:** You are referring to the situation in which the provision of a three-month penalty on pre-payment, that is not enforceable.

**Mr. Jackson:** Yes.

**The Chairman:** How does that work? If at any time when you tender for pre-payment, either in the one-year period, the two-year period or thereafter, there has been a variation in the interest rate of, say, one per cent up over the interest rate in the mortgage, then you are not entitled to any bonus; is that right?

**Mr. Winhold:** That is correct.

**The Chairman:** They assume you can just snap your fingers, make a mortgage investment right away and get the higher rate of interest; is that right?

**Mr. Winhold:** That is correct.

**The Chairman:** Nice work if you can get it.

**Senator Macnaughton:** Somewhere along the line, Mr. Chairman, I hope we can revert to paragraph 6, but not at this stage. Probably at the end of the questioning it will be apparent, but paragraph 6 is at least definite.

**The Chairman:** Mr. Winhold mentioned something and I interjected a remark about participation. You said what you were talking about was not participation. However, there is such a feature as participation where the lender participates in the profit of the borrower, who may be a builder.

**Mr. Winhold:** That is correct.

**The Chairman:** Would you explain that?

**Mr. Winhold:** Perhaps I can explain it this way. If you have a situation where a builder is planning on putting up an apartment project, the normal going interest rate might be 10½ per cent and the project might be only marginally economic at that rate; the lender and the builder might enter into an agreement whereby instead of a 10½ per cent rate being charged the rate might be 9½ per cent, and in addition there would be a supplementary amount paid by the builder or developer to the lender which would reflect the actual experience of the project. That would be the participation feature. That could, in fact, be related to gross revenues; it could be related to gross revenues less certain expense allowances; or it could be related in some way to the increase in gross revenues above a certain floor position.

**The Chairman:** Would that payment, or participation, come by discounting the principal amount of the mortgage?

**Mr. Winhold:** No, it would be an additional, separate arrangement.

**Senator Cook:** Would it be a contingency payment?

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Jackson, auriez-vous l'amabilité d'élaborer un peu sur le paragraphe 23 à la page 7 de votre mémoire?

**M. Jackson:** Je ne suis pas très certain de ce que vous aimeriez me voir développer.

**Le président:** Vous parlez d'une situation où la disposition relative à u. e pénalité de trois mois pour versement anticipé ne s'applique pas.

**M. Jackson:** C'est exact.

**Le président:** Pouvez-vous m'expliquer cela? Si au moment où un emprunteur offre des versements anticipés, soit au cours de la période d'un an, au cours des deux ans ou même plus, le taux d'intérêt a augmenté de 1 p. 100 par rapport au taux d'intérêt hypothécaire, il n'aura pas droit à un boni. Est-ce exact?

**M. Winhold:** C'est bien cela.

**Le président:** Ils présument qu'ils n'ont qu'à claquer les doigts, faire des investissements hypothécaires et obtenir automatiquement le taux d'intérêt le plus élevé, n'est-ce pas?

**M. Winhold:** C'est cela.

**Le président:** C'est très bien si vous pouvez l'obtenir.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, j'aimerais que nous reparlions de l'alinéa 6, mais pas tout de suite. Il se peut qu'à la fin de la période de questions tout s'éclaircisse, mais l'alinéa 6 est au moins assez précis.

**Le président:** M. Winhold a mentionné quelque chose et j'ai lancé une observation au sujet de la participation. Vous avez dit que vous ne faisiez pas allusion à la participation. Toutefois, il existe bien un élément de participation lorsque le prêteur participe au profit de l'emprunteur, qui pourrait être un entrepreneur en bâtiment.

**M. Winhold:** C'est bien le cas.

**Le président:** Pouvez-vous nous expliquer cela?

**M. Winhold:** Peut-être pourrais-je vous l'expliquer ainsi. Prenons l'exemple d'un entrepreneur en bâtiment qui projette de construire un bloc domiciliaire. Le taux d'intérêt courant serait d'environ 10½ p. 100, mais le projet ne serait pas très rentable à un taux pareil. Le prêteur et l'entrepreneur peuvent alors conclure une entente selon laquelle le taux d'intérêt est fixé à 9½ p. 100 plutôt qu'à 10½ p. 100, à condition que l'entrepreneur verse au prêteur un montant supplémentaire qui refléterait les profits réels tirés de ce projet. C'est ce que nous appelons l'élément de participation. Cela pourrait être lié au revenu brut ou au revenu brut moins certaines dépenses ou encore, le versement supplémentaire pourrait être établi en fonction de l'augmentation du revenu brut, passé un certain niveau.

**Le président:** Ce versement ou cette participation serait-il déduit du montant principal de l'hypothèque?

**M. Winhold:** Non, il s'agirait plutôt d'un arrangement supplémentaire distinct.

**Le sénateur Cook:** C'est donc un paiement conditionnel?

[Text]

**Mr. Winhold:** It would be a contingency payment in the sense that it would not be payable if the profits or the revenues did not hit the targeted level.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It would be deferred on that account.

**Mr. Winhold:** It is not a case of deferral; it is simply that it would not become due and payable.

**Mr. Jackson:** In that year.

**Mr. Winhold:** That is correct, in that year.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I understand that, but there would be a deferral in this sense, that the builder would not make any payment at that time and if, in fact, the project earned a premium amount, let us say, and you did participate, that eventuality would not develop until the project was in being.

**Mr. Winhold:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So there is a deferral in that sense?

**Mr. Winhold:** A deferral in the sense that the project would have to be up and operating before there would be any participation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is right.

**Senator Flynn:** Would the lender have something to say about the level of rentals?

**Mr. Winhold:** Certainly the participation formula would be a result of negotiation between the lender and the borrower.

**Senator Flynn:** Would that type of transaction be affected by the legislation?

**Mr. Winhold:** Yes; it would not, in our opinion, be possible to continue to enter into arrangements of that type, the only exception being with reference to publicly traded corporations, which would not come under the proposed legislation. Therefore that would continue to be possible approach.

**Senator Flynn:** Why do you say this would not be possible under the legislation?

**Mr. Winhold:** Because of the requirement that a credit charge be calculated and defined.

**Senator Flynn:** But do you mean that the legislation would require the setting of a fixed amount in all cases?

**Mr. Winhold:** The legislation, as we understand it, would require the determination of the actual credit charge.

**Senator Flynn:** You mentioned 9 per cent and the participation; would the participation have to be determined?

**Mr. Winhold:** Yes; the participation under the wording of the legislation, as we read it, would have to be treated as part of the credit charge and, therefore, it would be included in the calculation, which would make unworkable, as we see it.

**Senator Flynn:** Have you not found a way to get around that? I think it should be easy.

**Mr. Winhold:** I believe the solution is to drop the closely-held corporation and I am under the impression that the

[Traduction]

**M. Winhold:** C'est un paiement conditionnel du fait que rien n'est versé si les profits ou les revenus n'atteignent pas le niveau visé.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il serait donc reporté à plus tard.

**M. Winhold:** Pas nécessairement, cela signifie simplement que ce montant ne serait ni à percevoir ni à payer.

**M. Jackson:** Cette année-là.

**M. Winhold:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je comprends cela, mais le paiement serait différé en ce sens que le constructeur ne ferait alors aucun versement; et si son projet gagnait de la valeur, et si vous y participiez, cette éventualité ne serait pas possible avant la réalisation du projet.

**M. Winhold:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ainsi dans ce sens-là, les paiements seraient différés?

**M. Winhold:** Ils seraient différés en ce sens que la construction doit être terminée et mise en exploitation avant qu'il y ait possibilité de participation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Le prêteur pourrait-il intervenir au sujet du montant des loyers?

**M. Winhold:** De toute évidence, la formule de participation découlerait de négociations entre le prêteur et l'empreunteur.

**Le sénateur Flynn:** Ce bill toucherait-il ce genre de transaction?

**M. Winhold:** Oui; nous estimons qu'il serait impossible de continuer à effectuer des transactions de ce genre; seules les sociétés ayant des actions émises dans le public, ne seraient pas visées par ce projet de loi; ce serait donc encore une méthode possible.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi dites-vous que ce genre de transaction serait impossible en vertu de ce bill?

**M. Winhold:** Parce qu'il stipule que le taux des frais de crédit doit être calculé et défini.

**Le sénateur Flynn:** Voulez-vous dire que ce bill exige de définir un montant fixe dans tous les cas?

**M. Winhold:** D'après notre interprétation, le bill exige que les frais effectifs du crédit soient déterminés.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez mentionné 9 p. 100 et la participation; faut-il aussi déterminer cette dernière?

**M. Winhold:** Oui; d'après notre interprétation du bill, la participation devrait être traitée comme faisant partie du taux des frais de crédit; il faudrait donc l'inclure dans le calcul, ce qui entraîne des problèmes insoluble dans notre cas.

**Le sénateur Flynn:** N'avez-vous pas trouvé un moyen de contourner cette difficulté? Cela devrait être facile.

**M. Winhold:** Il me semble que la solution consisterait à supprimer la motion de corporation fermée, et je crois que c'est



[Text]

government will do so, so we may not be referring to a serious problem.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you agree with this general proposition, which seems to me to be very apparent from your remarks and the contents of your brief: In recent years the industry has had to be much more competitive and is much more elastic in its approaches to the requirements of borrowers. I am thinking back to 20 years ago when in obtaining a mortgage loan, whether a commercial or a private loan for an individual, the rules were hard and fast; it was simple, and there was no deviation from the normal kind of mortgage contract.

Your present practice involves a great number of special clauses and special considerations, all of which make money more available to the borrower, which makes it possible for the borrower to operate in a manner in which he wishes to operate. It seems to me that that has been a trend in this industry which has developed very appreciably, and now you say in one part of your brief that to attempt to impose some general norm of conduct would remove that elasticity now enjoyed by your industry, perhaps to the detriment of the market and perhaps to the detriment of the building industry. Is that a fair statement?

**Mr. Winhold:** I believe so.

**Mr. Jackson:** Yes, it is paragraph 6; that is what we have in mind.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But it seems to me that the elasticity and the options that you have given yourselves and borrowers have made for a great deal more lending than perhaps otherwise would have been possible.

**Mr. Winhold:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And this is done in the market; it is not imposed by government nor directed upon you by regulation, because that is competition?

**Mr. Jackson:** That is right.

**The Chairman:** Senator, you are saying that where there are variations in the plan of lending they are tailored to meet the individual needs of one person, or a group of persons, and the effect of that, or the design of it, is to assist more people to operate in this field of building houses and to help the builder in his financing to meet the market demand. In searching out all these ways of putting restraints on them, that kind of money may be removed from the money market.

**Senator Cook:** The only thing, Mr. Chairman, leaving aside for the moment the prepayment, which we have fully discussed, and the privately-controlled companies, practically speaking, inasmuch as I gather from the evidence that the industry does not offend and there are no evils in which the industry indulges, what would be the practical effect? What would happen? For instance, I am a mortgagor; what can I do about it?

[Traduction]

ce que fera le gouvernement pour que nous ne soyons pas acculés à une impasse.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Seriez-vous d'accord avec cette proposition générale, qui me paraît évidente d'après vos remarques et le contenu de votre mémoire. Au cours des récentes années, l'industrie a dû être beaucoup plus concurrentielle, et elle a donc été beaucoup plus souple dans sa manière de traiter les besoins des emprunteurs. Il y a 20 ans, les règles concernant l'obtention d'un prêt hypothécaire pour une société ou pour des particuliers étaient strictes et directes, simples même; il n'y avait aucune possibilité de changer les normes des contrats de prêts hypothécaires.

Vos méthodes actuelles comportent un grand nombre de conditions et de considérations spéciales, qui visent toutes à faciliter l'accès à l'emprunt, et qui permettent à l'emprunteur de faire des transactions qui correspondent à ses besoins. Il me semble que cette tendance s'est accentuée dans cette industrie, et dans une des parties de votre mémoire, vous dites que les normes qu'on avait imposées supprimeraient cette souplesse dont jouit actuellement votre secteur, et ce peut-être au détriment du marché, et même de l'industrie de la construction. Mes remarques vous paraissent-elles justes?

**M. Winhold:** Je pense que oui.

**M. Jackson:** Oui, il s'agit du paragraphe 6; c'est de cela que nous voulons parler.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais il me semble que votre souplesse et les options que vous donnez aux emprunteurs ont contribué à l'octroi de beaucoup plus de prêts que vous n'auriez pu accorder autrement.

**M. Winhold:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et cela a lieu sur le marché; ce n'est pas le gouvernement qui vous l'impose et vous ne le faites pas en vertu de règlements, parce que cela fait partie de la concurrence?

**M. Jackson:** C'est exact.

**Le président:** Sénateur, vous dites que lorsqu'il y a des variations dans le régime de prêts, elles sont conçues pour répondre aux besoins particuliers d'une personne, ou d'un groupe de personnes, c'est-à-dire qu'elles sont conçues afin de permettre à un plus grand nombre de gens de s'intéresser au domaine de la construction et d'aider le constructeur dans son financement pour répondre à la demande du marché. En recherchant tous ces moyens de leur imposer des restrictions, il est possible qu'on enlève ce genre de capitaux du marché financier.

**Le sénateur Cook:** La seule chose, monsieur le président, en laissant de côté pour l'instant le remboursement avant l'échéance dont nous avons discuté pleinement et les sociétés contrôlées par les intérêts privés, pour ainsi dire, attendu que je déduis des témoignages que cette industrie ne viole pas la loi et que ses opérations sont honnêtes, quel sera l'effet pratique? Que se passerait-il? Par exemple, je suis un débiteur hypothécaire, que puis-je faire à ce sujet?



[Text]

**Senator Flynn:** You are in a better position as a mortgagor.

**Senator Cook:** Yes, what is it that worries the life companies, apart from prepayment? I go and obtain a mortgage in the ordinary course of events, as I have done in the past. How am I in a better position to be a nuisance to you compared to my position in the past?

**The Chairman:** You do not have to do anything; you just sit and pay your interest, but will a mortgagor sit and pay his interest if he is in a falling interest market, or is there a period during which he will start repaying and refinance?

**Senator Cook:** I said we are putting aside for the moment the prepayment position, about which we are agreed that something should be done. I am going back to the normal position in which I am an ordinary mortgagor with a mortgage at 10½ per cent. How am I able to be a thorn in the flesh of the industry after the passing of this legislation any more than I can be at the present time?

**The Chairman:** Do you mean one person?

**Senator Cook:** All right; representing a class. If one cannot do it, 100,000 can. What is all the fuss and feathers about?

**Mr. Winhold:** The bill contains a number of aspects, one of which, as we bring out in our sections beginning with paragraph 27, is related to the determination of the credit charge. The actual determination of the credit charge in a rate manner poses very serious difficulties for us. Going on from there, we see a number of major difficulties.

**Senator Cook:** Excuse me; why does that pose very serious difficulties for you?

**Mr. Winhold:** We have attempted to set forth a number of reasons, partly related to the handling of builders' loans and the specialized way in which those loans are handled. As we read this, the determination of the credit charge becomes almost impossible at the time that the builder's loan is entered into in many cases. Some of the charges which we have to make are not known at that point in time. With some of the builders' loans we do use a floating rate concept, where the final rate to the ultimate home owner is not determined until the home owner buys the home. As we indicated earlier, finder's fee problems may exist, in connection with which we do not even know what finder's fee might be paid by the borrower. There are problems related to legal costs and problems associated with fire insurance. Fire insurance is obviously not to our benefit but, seemingly, may have to be drawn into the rate determination. A number of these things do pose difficulties.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Vous êtes dans une meilleure position en tant que débiteur hypothécaire.

**Le sénateur Cook:** Oui, mais qu'est-ce qui préoccupe les compagnies d'assurance-vie, à part le remboursement avant l'échéance? J'obtiens une hypothèque en remplissant les formalités ordinaires, comme je l'ai fait dans le passé. Comment puis-je vous causer des embêtements comparativement à ma position dans le passé?

**Le président:** Vous n'avez rien à faire, vous n'avez qu'à vous borner à payer vos intérêts, mais un débiteur hypothécaire se bornera-t-il à payer ses intérêts lorsque ces derniers fléchissent sur le marché, ou y a-t-il une période durant laquelle il commencera à rembourser et à prendre une seconde hypothèque?

**Le sénateur Cook:** J'ai dit que nous laissons de côté pour l'instant la question du remboursement avant l'échéance, au sujet de laquelle nous avons convenu qu'il faudrait prendre certaines mesures. Je reviens à la position normale où je suis un débiteur hypothécaire ordinaire avec une hypothèque qui porte un intérêt de 10½ p. 100. Comment puis-je être un sujet d'irritation pour cette industrie après l'adoption de la présente mesure législative, plus que je peux l'être actuellement?

**Le président:** Vous voulez dire un particulier?

**Le sénateur Cook:** Très bien; représentant un groupe. Si une personne ne peut l'être, 100,000 le peuvent. Quelles sont les raisons de vos récriminations?

**M. Winhold:** Le projet de loi présente un certain nombre d'aspects, un desquels, que nous signalons dans nos sections commençant au paragraphe 27, a trait à la détermination des frais de crédit. La détermination des frais de crédit au moyen d'un taux nous pose de très graves difficultés. Nous envisageons un certain nombre de difficultés majeures.

**Le sénateur Cook:** Excusez-moi, pourquoi cela nous pose-t-il de très graves difficultés?

**M. Winhold:** Nous avons essayé d'invoquer un certain nombre de raisons, qui sont en partie liées aux conditions auxquelles sont soumis les prêts faits aux constructeurs, et des conditions spéciales auxquelles ils sont soumis. Lorsque nous lisons cette disposition, la détermination des frais de crédit devient presque impossible à effectuer, dans de nombreux cas, au moment où le prêt est accordé aux constructeurs. Actuellement nous en connaissons pas le montant de certains frais que nous devons imposer. Dans le cas de certains prêts aux constructeurs, nous utilisons un principe de taux flottants, en vertu duquel le taux final au propriétaire définitif de l'habitation n'est pas déterminé jusqu'à ce que ce dernier achète l'habitation. Comme nous l'avons indiqué antérieurement, il est possible que le problème d'honoraires de recherche se pose, et nous ne connaissons même pas le montant des honoraires de recherche que l'emprunteur serait susceptible de payer. Les frais de justice et les primes d'assurance-incendie causent des problèmes. L'assurance contre les incendies n'est évidemment pas à notre avantage, mais apparemment, on peut en tenir compte en établissant le taux. Plusieurs détails de ce genre causent des difficultés.

[Text]

**Senator Cook:** Let's get the final effect. Suppose a mortgage is negotiated, signed and payments commence, and then the mortgagor becomes disgruntled and goes to court. Assuming you followed the procedure in the new mortgage as you follow now, what relief can the court give that mortgagor? What would be wrong with the mortgage?

**Mr. Jackson:** Perhaps I could ask Mr. Lindsay to respond.

**Mr. Lindsay:** The basic problem, as I see it, is that under clause 7 of the bill the borrower can say that he did not receive full information, with the result that he would not have to pay any interest at all from that point on. We would then have to sue the borrower for payments.

**The Chairman:** But the borrower can sue you first on the basis that you have charged an unwarranted credit charge.

**Mr. Lindsay:** He has two options, either sue on the basis of an unwarranted credit charge or lack of full disclosure. If the borrower does not wish to go to the expense of suing us, he merely stops paying, with the result that we have to sue him.

**Senator Cook:** As I read clause 7(3), full disclosure would not apply to a minor defect.

**Mr. Lindsay:** There is some question as to whether or not that is so; it is not clear.

**Senator Cook:** I am trying to get the practical effect. We must have some confidence in the court. If I am sitting as a judge and a borrower comes in and challenges what, on the face of it, appears to be a bona fide transaction on the basis of an error in the date, or some minor defect, as a reasonable jurist surely I would not rule that the whole transaction is at an end?

**Mr. Lindsay:** What I am saying is that there could be a one- or two-year delay in the matter coming before a judge.

**The Chairman:** Under clause 7(3), immediately after the mortgage is completed, you could go to the administrator and ask for a certificate of compliance. That would preclude any action on the part of the courts.

**Mr. Lindsay:** Yes; but until the regulations are published we do not know what the requirements will be or what the fee will be. The administrator may set the fees such as to avoid having to rule on every mortgage transaction. We simply do not know what the cost of such an application might be, and someone will have to pay that cost.

**The Chairman:** What you are saying is that the theory is good, but what the practice may be you can only guess at.

**Mr. Lindsay:** That is right.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I should like to come back to the participation problem.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Parlons du résultat final. Supposons qu'une hypothèque soit négociée et signée et que le débiteur hypothécaire commence à effectuer des versements; par la suite, il devient mécontent et intente des poursuites en justice. En supposant que vous suiviez pour le nouvel hypothèque les mêmes méthodes que vous adoptez actuellement, qu'est-ce que le débiteur hypothécaire peut obtenir du tribunal? Quel est l'irrégularité de l'hypothèque?

**M. Jackson:** Je pourrais peut-être demander à monsieur Lindsay de répondre à cette question.

**M. Lindsay:** D'après moi, le principal problème est qu'en vertu de l'article 7 du projet de loi, l'emprunteur peut prétendre qu'il n'a pas à payer d'intérêt à partir de ce moment. Il nous faudrait alors intenter des poursuites contre l'emprunteur pour défaut de paiement.

**Le président:** Toutefois, l'emprunteur peut, le premier vous poursuivre en justice, en alléguant que vous réclamez des taux excessifs.

**M. Lindsay:** Il peut intenter des poursuites en prétendant que les taux sont excessifs ou qu'il n'a pas reçu suffisamment de renseignements. Si l'emprunteur ne veut pas dépenser d'argent pour intenter des poursuites, il arrête d'effectuer ses versements et c'est nous qui devons le poursuivre en justice.

**Le sénateur Cook:** D'après mon interprétation du paragraphe 7(3), la disposition concernant la divulgation de renseignements ne s'applique pas dans le cas d'une omission mineure.

**M. Lindsay:** Il n'est pas expliqué clairement s'il en est ainsi.

**Le sénateur Cook:** J'essaie d'imaginer le résultat pratique. Il faut faire confiance au tribunal. Si j'étais juge et si j'avais à décider du cas d'un emprunteur qui conteste une transaction qui semble avoir été conclue de bonne foi, en prétendant qu'il y a eu une erreur de date ou une omission mineure, en toute honnêteté, je ne déciderais certainement pas d'annuler la transaction au complet.

**M. Lindsay:** Je voudrais préciser qu'il faudra peut-être attendre une année ou deux avant que la cause ne soit entendue par un tribunal.

**Le président:** En vertu du paragraphe 7(3), immédiatement après le dernier versement hypothécaire, le débiteur peut obtenir du directeur un certificat attestant qu'il a respecté les conditions. Ainsi, les tribunaux n'ont plus aucun recours.

**M. Lindsay:** Oui, mais tant que les règlements ne seront pas publiés, nous ne connaîtrons ni les exigences ni les honoraires du directeur. Le directeur peut imposer des taux de façon à éviter d'avoir à rendre une décision pour chaque transaction hypothécaire. Nous ne savons pas ce qu'il en coûte de faire une demande de ce genre et quelqu'un devra payer les honoraires.

**Le président:** Ainsi, vous êtes d'accord avec le principe, mais vous ignorez ce qui se passera en pratique.

**M. Lindsay:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, j'aimerais en revenir au problème de la participation.



[Text]

Would competition in this field be diminished if lending terms were standardized? By having many forms of transactions the industry may be able to accommodate more people. Having a standard form would eliminate many transactions.

**The Chairman:** Who would carry out the standardization?

**Senator Flynn:** It would be carried out pursuant to the regulations and the proposed legislation.

**The Chairman:** You might have to talk to another branch of the same department as to whether it amounts to restraint of trade.

**Senator Flynn:** That is true. We have seen in other fields that legislation had the effect of eliminating competition.

**The Chairman:** On page 9 of your brief, Mr. Jackson, you say:

The Bill, thus provides an incentive for lenders to favour mortgages on existing housing as opposed to mortgages on new housing.

How does that work?

**Mr. Winhold:** Perhaps I could respond to that. The effective date, as provided in the proposed legislation, unlike under the NHA where the effective date is the date of consolidation, runs from the original date of the mortgage. Thus, the lock-in period on a builder's loan would not be three years from the date the original homeowner assumed the mortgage and the mortgage was consolidated, but a much shorter period.

**The Chairman:** It would start with the effective date of the mortgage.

**Mr. Winhold:** That is correct.

**The Chairman:** All of those complications could be avoided, of course, by restricting your dealings to completed properties and not providing money for new homes.

**Mr. Winhold:** That is correct.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Connolly (Ottawa West):** If I may ask a general question, has the industry presented substantially the same brief to the committee of the other place?

**Mr. Jackson:** Exactly the same brief, yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And has this brief been forwarded to the minister as well?

**Mr. Jackson:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So, the minister is familiar with the brief itself?

**Mr. Jackson:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And you do not know the results of the points the minister raised in his letter of February 8 to the chairman of the committee of the other place?

[Traduction]

Réduirait-on la concurrence dans ce domaine en normalisant les conditions de prêt? En offrant divers types de transactions, l'industrie pourrait peut-être grossir sa clientèle. Une formule normalisée éliminerait nombre de transactions.

**Le président:** Qui ferait la normalisation?

**Le sénateur Flynn:** Elle se ferait conformément aux règlements et au projet de loi.

**Le président:** Il vous faudrait peut-être communiquer avec une autre direction du même ministère pour déterminer si cette mesure équivaut à une restriction de l'activité commerciale.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact. Il est arrivé dans d'autres domaines qu'une loi ait pour conséquence de supprimer la concurrence.

**Le président:** A la page 9 de votre exposé, monsieur Jackson, on peut lire:

Le bill incite ainsi les prêteurs à s'intéresser surtout aux hypothèques sur des logements déjà construits plutôt qu'à des hypothèques sur de nouveaux logements.

Pourriez-vous donner une explication?

**M. Winhold:** Je le pourrais peut-être. La date de prise d'effet prévue dans le projet de loi, est celle de l'hypothèque, tandis que dans la loi nationale sur le logement c'était celle de la consolidation. Ainsi, la période d'immobilisation de l'emprunt d'un entrepreneur de construction n'aurait plus une durée de 3 ans à compter de la date où le premier propriétaire s'est porté responsable de l'hypothèque et où l'hypothèque a été consolidée, mais serait d'une durée beaucoup moins longue.

**Le président:** Le tout qui débiterait à compter de la date de prise d'effet de l'hypothèque.

**M. Winhold:** C'est exact.

**Le président:** Vous pourriez, naturellement, éviter toutes ces complications en ne nous occupant que d'immeubles dont la construction est terminée et en ne consentant pas de prêts pour de nouveaux logements.

**M. Winhold:** C'est exact.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si vous me permettez de poser une question d'ordre général, l'industrie a-t-elle présenté, en gros, le même mémoire au comité de l'autre Chambre?

**M. Jackson:** Exactement le même mémoire, oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En avez-vous également fait parvenir un exemplaire au ministre?

**M. Jackson:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le ministre est donc au courant du contenu du mémoire.

**M. Jackson:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et vous n'êtes pas au courant des résultats des questions soulevées par le ministre dans sa lettre du 8 février adressée au président du Comité de l'autre Chambre?



[Text]

**Mr. Jackson:** No, we do not have any idea what the amendments that he proposes are in detail.

**The Chairman:** I understand from the minister that at some stage those amendments are to be presented by him to the committee of the other place. I suggested to him that he had better think in terms of this committee, because we would think in terms of what he was presenting.

Are there any other points that you wish to develop?

**Mr. Jackson:** I think we have given it a fairly good shake.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, there is one thing that I would like to extract from one of the witnesses. Since Mr. Lindsay mentioned the administrator, I am wondering if anyone who has studied the proposed legislation could, in general terms, provide the committee with his overall impression about the powers proposed to be conferred on the administrator by this bill.

**Senator Flynn:** Frightening!

**The Chairman:** I can tell you that our legal adviser has studied that matter. I suggested to Mr. Panet that he should see what, if any, substantive powers or assignment of work load the administrator is given to justify his appointment rather than to have the administration take place within the department.

The danger of appointing administrators, particularly charged with the administration of a particular piece of legislation, is that a bureaucracy may be built up, and we are not interested in doing that, unless it is needed.

Have you anything you wish to add, Mr. Panet?

**Mr. Panet:** In very general terms, we looked at the various powers proposed to be given to the administrator under the bill, as well as the various duties, and it was our conclusion that it would not be difficult to simply transfer the duties and responsibilities that are assigned to the administrator under the bill to others, principally the minister, which would be in accord with other pieces of legislation that have been passed at the federal level. It appeared to us as advisers that a system such as that would be workable and that the office of the administrator could be eliminated entirely without any effect, in our view, on the operation of the legislation.

**Senator Laird:** That is exactly what I am trying to get at. So often in this committee we have had to tackle these people called administrators because, as the chairman has pointed out, the tendency is to create another bureaucratic entity which has powers that, in many instances, could be better performed by the courts.

Did you give consideration to even eliminating too much discretion with the minister? There is always a danger in that case of the minister simply referring it to some permanent official in his department.

**Mr. Panet:** No, we did not give consideration to that. One of the most recent pieces of legislation which appears to be working is the Canada Business Corporations Act, and that act involves the minister in a number of what appear to us to be similar regulatory functions, such as overseeing filing require-

[Traduction]

**M. Jackson:** Non, nous n'avons aucune idée précise des amendements qu'il propose.

**Le président:** J'ai appris du ministre que ces amendements seront présentés au Comité de l'autre Chambre. Je lui ai recommandé de tenir compte de l'avis de notre Comité, car nous tiendrons compte de ce qu'il présente.

Y a-t-il d'autres questions que vous aimeriez aborder?

**M. Jackson:** Je pense que nous avons à peu près réglé celle-là.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, il y a un renseignement que j'aimerais obtenir d'un témoin. Comme M. Lindsay a parlé du Directeur, je me demande si quelqu'un qui a étudié le projet de loi pourrait, de façon générale, communiquer au Comité son impression générale au sujet des pouvoirs dont on a l'intention d'investir le Directeur dans ce bill.

**Le sénateur Flynn:** Effrayant.

**Le président:** Je puis vous dire que nos conseillers juridiques ont étudié la question. J'ai proposé à M. Panet d'essayer d'établir les responsabilités dans la répartition de la charge de travail qui incombe au directeur, si effectivement il en existent qui justifient sa nomination plutôt que de laisser ce travail au soin de la direction du Ministère.

Si l'on nomme des administrateurs dont la tâche est de gérer un domaine bien déterminé, on risque de favoriser l'éclosion d'une bureaucratie et à moins que cela soit justifié nous ne voulons pas le faire.

Avez-vous quelque chose à ajouter M. Panet?

**M. Panet:** En général nous avons envisagé diverses attributions de directeur que lui sont accordés en vertu du projet de loi ainsi que les différentes tâches desquelles il doit s'acquitter et en conclusion on peut dire qu'il ne serait pas particulièrement difficile de déléguer ces attributions et responsabilités à d'autres personnes, voire en priorité au ministre ce qui s'alignerait sur certains autres textes législatifs votés à l'échelon fédéral. En tant que conseillers, il nous a semblé que qu'un pareil système pourrait être adopté et que les fonctions de directeur pourraient en être complètement éliminées sans pour autant affectés la mise en application des textes législatifs.

**Le sénateur Laird:** C'est précisément ce à quoi je veux en venir. Très souvent au cours des travaux de ce Comité nous nous sommes penché sur le cas des directeurs, et comme l'a d'ailleurs fait remarquer le président, il existe une propension à créer une bureaucratie dotée de pouvoirs qui, dans beaucoup de cas, gagneraient à être exercés par les tribunaux.

Avez-vous songé à enlever certains pouvoirs au ministre? Dans ce cas, le danger subsiste toujours, car le ministre peut porter une affaire à l'attention d'un de ses fonctionnaires permanents.

**M. Panet:** Non nous n'y avons pas pensé. Un des derniers textes législatifs qui semble être très efficace à ce sujet porte sur une intervention du ministre dans le cadre de ce que nous croyons être des fonctions de réglementations, comme veiller aux conditions de dépôt de documents par les sociétés, il s'agit

[Text]

ments by corporations. There is no office of the administrator in that legislation, but as I understand it, that act appears to be working.

**Senator Laird:** At least it would have the merit of cutting down on the number of civil servants which would have to be hired by the administrator to assist him.

**Senator Flynn:** You are very optimistic.

**Senator Cook:** On the same point, did you look at it from the point of view of seeing whether or not there is a right of appeal from the administrator, or is that necessary?

**Mr. Panet:** Under the present act, under the search and seizure powers, there is no right of appeal. You might have a right of appeal under section 28 of the Federal Court Act where you have a determination. I would need to think as to whether there would be a right of appeal from the decision of the administrator. That will be the obvious one. Other than that there is no right of appeal.

**Senator Cook:** You might have a look to see if there should be a right of appeal, if necessary.

**The Chairman:** We have that on our list.

Any other questions?

**Mr. Jackson:** Well, Mr. Chairman, I guess there is a section of our submission which we have not discussed, and here I am referring to paragraphs 45 and 46, starting at page 16. This is dealing with policy loans. Then there is the deposit-taking provisions of life insurance companies on page 18. We feel that the act did not have these in mind and that these should be excluded.

**The Chairman:** What you are really saying in your brief is that a policy loan is really a misnomer in that it is not a loan at all. A man is getting something he is entitled to. But the wording of the bill is such that it would appear to put policy loans in the category of loans, and therefore make them subject to the bill and you may have to litigate some day if it is not clarified now. Did you want any further explanation of the policy loan business?

**Senator Connolly (Ottawa West):** I understand the principle of the policy loan in the case where a man who has accumulated some credits misses a premium and is automatically protected. But there is such a thing as a loan against an insurance policy. What would you describe that as?

**Mr. Jackson:** That is just a normal type of policy loan, and there is a provision in all of our contracts which permits that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You don't object to that type being covered by this bill?

**Mr. Jackson:** Yes. We are already disclosing within the policy and whenever we issue policy loans, and this does not have our practice in mind. We think it really was not the intent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps I have not made myself clear.

[Traduction]

en fait de la loi sur les sociétés au Canada dans laquelle le poste de directeur n'a pas été prévu mais qui, selon ce qui m'a été dit n'en fonctionne pour autant pas mal.

**Le sénateur Laird:** Au moins cela permettrait de faire l'économie d'un certain nombre de fonctionnaires qu'il aurait bien fallu recruter pour aider le directeur.

**Le sénateur Flynn:** Vous êtes très optimiste.

**Le sénateur Cook:** A ce sujet, j'ai toujours envisagé la chose du point de vue de la possibilité du directeur d'interjeter appel, cela est-il nécessaire?

**M. Panet:** Conformément à la loi actuelle, en vertu des droits de perquisition et de saisie, il n'y a aucun droit d'appel. Vous pourriez disposer d'un droit d'appel en vertu de l'article 28 de la loi sur la Cour fédérale dans le cas d'une décision judiciaire. Je me demande si oui ou non on pourrait interjeter appel d'une décision du directeur. C'est sur cela qu'elle porterait, et dans les autres cas il n'y en aurait pas.

**Le sénateur Cook:** Vous pourriez peut-être étudier la question de savoir si un droit d'appel serait nécessaire.

**Le président:** C'est inscrit sur notre liste.

D'autres questions?

**M. Jackson:** Monsieur le président, nous n'avons pas discuté, je crois, d'une partie de notre mémoire, les paragraphes 45 et 46, à la page 16. On y traite des prêts sur police. Il y a ensuite les dispositions de prise de dépôts des sociétés d'assurance-vie, à la page 18. Nous estimons que la loi n'en a pas tenu compte et que ces questions devraient être exclues.

**Le président:** Vous dites, dans votre mémoire, qu'un prêt sur police n'est pas l'expression appropriée parce qu'il ne s'agit pas en réalité d'un prêt. La personne obtient ce à quoi elle a droit. Mais le bill est rédigé de telle sorte qu'il semble que les prêts sur police font partie de la catégorie des prêts et en conséquence ils sont prévus par le bill. Vous aurez donc peut-être un jour des litiges, si cette question n'est pas éclaircie maintenant. Vouliez-vous d'autres explications sur cette question des prêts sur police?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Un prêt sur police, si je comprends bien, s'applique dans le cas où une personne qui a accumulé des fonds, ne paie pas une prime, et est automatiquement protégée. Mais il existe également le prêt garantie par la police d'assurance. De quoi s'agit-il à ce moment-là?

**M. Jackson:** C'est là le type habituel de prêt sur police, et tous nos contrats renferment une disposition qui l'autorise.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous ne vous opposez pas à ce que le bill s'applique à ce genre de prêt?

**M. Jackson:** Oui. Nous divulguons déjà les renseignements nécessaires dans la police et à chaque fois que nous consentons des prêts sur police. Ce bill ne tient pas compte de notre pratique. A notre avis, telle n'était pas du tout l'intention.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je me suis peut-être mal exprimé.



[Text]

**Mr. Jackson:** This is supervised by the federal Superintendent of Insurance and he has developed regulations on what we have to disclose, and we think that that is clear.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I just give two examples of what I mean? The first is this. Say I have built up credits under my insurance contract, and for some reason or another I am unable to pay the premium and the company simply goes to the fund that I have built up and automatically pays the premium from that. But there is another situation where I have built up value for the policy—I forget the exact term precisely—and I want to borrow, say, \$2,000; so I go to the company and they allow me to borrow \$2,000 against that policy. That is a straight loan from the company and in the second case is covered by this proposed bill. Do you object to that coverage?

**Mr. Jackson:** Yes. I guess we feel that the wording of this act does not contemplate that sort of thing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I thought you were restricting your objection in the brief to a policy loan as such, and as dealt with in the first example that I gave. Can you answer that question? You do not restrict it to the first example I gave. Perhaps I am not making myself clear.

**Mr. Jackson:** Actually it is not a loan in the accepted term; it is an advance on the payment of the policy.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, and for that reason you say that the policy loan, as you describe it in your brief, should be excluded. But what about the second type?

**Mr. Jackson:** But that is the same type of situation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But it is privately negotiated.

**Mr. Jackson:** No, it is a right under the policy. It is not privately negotiated; it is a contractual right.

**Senator McIlraith:** Not only that, but on the second example you have policies in which there is a clause by which the policyholder can obtain a loan at 6 per cent or 6-1/4 per cent—and there are a lot of them still outstanding—and that is disclosed in the contract, and was disclosed when the contract was entered into perhaps 20 years ago, and now this superimposes, under the application of the law as it is being made now, a new type of requirement for disclosure on a wholly different basis, although that is already set down. It just seems to be a conflict in legislation.

**Mr. Jackson:** It is a conflict and it is unnecessary.

**Senator McIlraith:** It would be a good source of litigation, I would think, as to whether this act, if it becomes law, would govern or the contract made 20 years ago would govern.

**The Chairman:** I suppose the direct way of dealing with that, Senator McIlraith, if you are going to deal with it in this bill, would be simply to provide an exemption.

[Traduction]

**M. Jackson:** Le surintendant général des assurances supervise cette question et il a établi des règlements indiquant les renseignements à divulguer. Nous croyons qu'il n'y a pas d'ambiguïté.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je donner deux exemples? Le premier, j'ai accumulé des fonds en vertu de mon contrat d'assurance; pour une raison ou une autre je n'ai pu payer la prime. La société utilise tout simplement ce fonds pour payer automatiquement la prime. Mon deuxième exemple: j'ai acquis une valeur pour cette police, j'oublie le terme exact, et je veux emprunter, disons, \$2,000. Je me rends donc à la société d'assurance qui me consent un prêt de \$2,000, garantie par ma police. Il s'agit d'un prêt normal de la société et cet exemple est prévu par le bill. Vous y opposez-vous?

**M. Jackson:** Oui. A notre avis, la rédaction de cette loi ne prévoit pas ce genre de transaction.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je croyais que votre objection, dans votre mémoire, se limitait aux prêts sur police en tant que tels, comme je l'ai expliqué dans mon premier exemple. Pouvez-vous répondre à cette question? Vous ne restreignez pas votre objection à l'exemple n° 1. Peut-être ne suis-je pas assez clair.

**M. Jackson:** En fait, il ne s'agit pas d'un prêt au sens courant; c'est une avance sur le paiement de la police.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, et pour cette raison, vous dites que le prêt sur police, comme vous l'avez décrit dans votre mémoire, devrait être exclu. Mais quelle procédure s'applique au deuxième cas?

**M. Jackson:** Mais c'est le même genre de situation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le prêt est négocié entre particuliers.

**M. Jackson:** Non, c'est une négociation en vertu de la police. Le prêt n'est pas négocié entre particuliers. C'est un droit contractuel.

**Le sénateur McIlraith:** Non seulement cela, mais dans le deuxième cas, vous avez des polices dans lesquelles il y a un article qui stipule que les détenteurs de police peuvent obtenir un prêt à 6 p. 100 ou 6 1/4 p. 100—et il y en a beaucoup en circulation—et la disposition se trouve dans le contrat, et elle a été divulguée lorsque le contrat a été signé il y a environ 20 ans. Maintenant, en vertu de l'application de la loi dans sa forme actuelle, cela impose une nouvelle obligation de divulguer selon des critères tout à fait différents, bien que cela soit déjà prévu. Il semble s'agir d'un conflit entre les lois.

**M. Jackson:** C'est un conflit, et il est inutile.

**Le sénateur McIlraith:** Il me semble qu'il pourrait y avoir litige, au moment de décider lequel aurait la primauté: le bill, s'il devient loi, ou le contrat signé il y a 20 ans.

**Le président:** Je suppose, sénateur McIlraith, que la seule solution directe à ce problème, si vous voulez le régler dans ce bill, serait de prévoir une exception.



[Text]

**Senator McIlraith:** Yes, by definition. You could define these policy loans and exempt them altogether. It seems to me there is no abuse in that area, a correction of which is being contemplated in this bill.

**Senator Flynn:** The insurance companies think that the policyholders are exaggerating. They get it at 5 per cent or at 4 per cent. But there are other saving certificates which provide the right to borrow on things like that that could be covered in another type of contract.

**The Chairman:** You say "to borrow," but in Senator Connolly's first illustration it is not a borrowing; it is the man's own money.

**Senator Flynn:** But he is still paying interest on it.

**Mr. J. A. Tuck, Executive Director, the Canadian Life Insurance Association:** I simply wish to comment on the suggestion made by Senator McIlraith that there may be a case for specific exclusion. Provincial legislation has come along in the last number of years dealing with consumer protection, and in every case the difference between this type of transaction and an ordinary loan has been recognized and there has been such exclusion. For this legislation to apply would be, we feel, simply unnecessary and would not accomplish anything because there is already a superintendent of Insurance watching the situation closely and prepared to recommend anything or any legislation that he thinks is necessary.

**The Chairman:** Is that provision in the Consumer Protection Act in Ontario?

**Mr. Tuck:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is excluded in the provisions of the Consumer Protection Act of Ontario?

**Mr. Tuck:** And of all the other provinces.

**Mr. Kent:** I should correct that, Senator Connolly. Some of the provinces have it in the act or the regulations, and in some others it is by practice only. I do not think Ontario has it. We appeared before their committee at the time of their hearings and after a thorough discussion they felt their act could be interpreted to say that policy loans are not covered. Our contention, as it is here, is that it should be clear to the public whether they are included or not included, and a simple way of making it clear is to put an exclusion in the bill. Ontario has not yet seen fit to take that one final step.

**Senator Flynn:** I think we should exclude everything that is already covered by regulation or legislation. This should be easy to find out. But certainly in the case of insurance policies, it is already covered by the Superintendent of Insurance at either the federal level or the provincial level.

**The Chairman:** Senator Macnaughton, earlier today you made a reservation about there being a point you wanted to discuss but that it was too early then. Is it too late now?

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Oui, par définition. Vous pourriez définir les prêts sur police et les exempter. Il me semble qu'il n'y a pas d'abus dans ce domaine; pourtant le bill prévoit une mesure corrective.

**Le sénateur Flynn:** Les compagnies d'assurance croient que les détenteurs de police exagèrent. Ils obtiennent le prêt à 5 p. 100 ou à 4 p. 100. Mais il y a d'autres certificats d'épargne qui donnent le droit d'emprunter sur des effets de ce genre et qui pourraient être visés par un contrat d'une autre nature.

**Le président:** Vous dites «emprunter» mais dans le premier exemple du sénateur Connolly, il ne s'agit pas d'un emprunt. Il s'agit de l'argent appartenant à cette personne.

**Le sénateur Flynn:** Mais il paye tout de même des intérêts sur ce montant.

**M. J. A. Tuck, directeur exécutif, Association canadienne des compagnies d'assurance-vie:** Je désire simplement commenter la proposition du sénateur McIlraith à savoir qu'il y ait des cas précis d'exception. Au cours des quelques dernières années, on a adopté des lois provinciales pour la protection des consommateurs, et dans chaque cas, on a reconnu la différence entre ce genre de transactions et un prêt ordinaire, et on a prévu des exceptions. Nous croyons que si ces lois devaient être appliquées, ce serait tout simplement inutile et elles n'accompliraient rien parce qu'il y a déjà un surintendant des assurances qui surveille la situation de près et qui est disposé à recommander les mesures ou les lois qu'il juge nécessaires.

**Le président:** Est-ce que c'est une disposition de la loi ontarienne pour la protection des consommateurs?

**M. Tuck:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ces prêts sont-ils exemptés dans les dispositions de la loi ontarienne pour la protection des consommateurs?

**M. Tuck:** Oui, et dans toutes les autres provinces.

**M. Kent:** J'aimerais rectifier cette affirmation, sénateur Connolly. Certaines provinces ont inclu des dispositions dans la loi ou dans les règlements, mais les autres le font par pratique seulement. Je ne crois pas que l'Ontario ait exempté ces prêts. Nous avons comparu devant leur comité au moment où ils tenaient des audiences, et à la suite d'une discussion détaillée, ils étaient d'avis que leurs lois pouvaient être interprétées comme disant que les prêts sur police ne sont pas visés. Nous prétendons, à l'heure actuelle, qu'il faudrait préciser au public si ces prêts sont visés ou exemptés, et qu'à cette fin, il faudrait inclure des exceptions dans le bill. L'Ontario n'a pas encore jugé bon de prendre ces mesures.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que nous devrions exclure tout ce qui est déjà visé dans des règlements ou des lois. Ce ne doit pas être très difficile de savoir ce qu'il en est. Cependant, il est certain que dans le cas des polices d'assurance, elles sont toujours contrôlées par le surintendant des assurances soit au niveau fédéral, soit au niveau provincial.

**Le président:** Sénateur Macnaughton, vous avez dit tout à l'heure que vous vouliez soulever un point mais qu'il était encore trop tôt pour le faire. Serait-il trop tard maintenant?

[Text]

**Senator Macnaughton:** I am bursting to speak to the committee on one or two things, Mr. Chairman, but first may I ask the witnesses to revert to their own brief at page 24, section 70, dealing with the growth of the regulatory process? It states:

For instance, it is noted that 20 of the 44 Sections included in the legislation make reference to matters to be determined by regulation... Matters of substance deserve the benefit of public scrutiny and debate and should be handled through the legislative process wherever possible.

According to paragraph 71 of your brief, the administrator is granted broad powers which are combined with search and seizure provisions and the enforcement and penalty provisions of the legislation, and he can call for a vast array of information.

**The Chairman:** The income tax people have those provisions. You cannot destroy your records without getting approval. The question here is whether such broad powers should be given.

**Senator Macnaughton:** Exactly. There are two questions, really: the first is regulations, and the second is the administrator.

**The Chairman:** Earlier in these hearings I had suggested that a way of dealing with the regulations would be to provide in the bill that there be a gap in the period between the delivery of the regulations and the coming into force of the provisions of the bill so that until the regulations were produced and you had studied them the bill could not be proclaimed. At some stage, you know, you will have to take that stand; otherwise you will not control this business of regulations.

**Senator Macnaughton:** I hope they appreciate your statement, Mr. Chairman, because it is extremely important. If you stand by that statement, they have not much to worry about.

**The Chairman:** I am only one member of the committee.

**Senator Macnaughton:** Well, your committee is with you.

Would you permit me to lend a little levity to the proceedings? I really think this is on point. Yesterday I bought a copy of *Forbes* magazine of March 1, 1977. While the quotation I am about to read deals with the U.S.A., nevertheless I think it is in point here. It is a statement made by Robert H. Malott, Chairman and President of the FMC Corporation.

If I may read it, I am sure it will be of interest to you:

... An army of 100,000 regulators is to be found in 11 departments, 44 agencies, and 1,240 boards, committees, and commissions of the federal government. Armed with over 6,000 official forms, they comprise, in effect, a fourth branch of government unforeseen in the Constitution. Their administrative decisions and regulations now number in the *trillions*, according to [former] Treasury Secretary Simon. Although such rule-making affects

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** Je voudrais aborder un ou deux points, monsieur le président, mais j'aimerais tout d'abord demander aux témoins de se reporter à l'article 70, page 24, de leur mémoire concernant la réglementation. L'article stipule, entre autres:

Par exemple, vingt des 44 articles que compte le texte de loi seront à déterminer par règlement... Les éléments importants du projet de loi doivent être examinés et débattus publiquement et devraient, dans la mesure du possible, être traités par voie législative.

D'après le paragraphe 71 de votre mémoire, le Directeur dispose de vastes pouvoirs qui vont de pair avec les dispositions sur les perquisitions et les saisies et l'application des dispositions sur les pénalités et peut, en outre, exiger de nombreux renseignements complémentaires.

**Le président:** Les responsables des impôts connaissent ces dispositions. Les dossiers ne peuvent pas être détruits sans autorisation préalable. Il s'agit de savoir s'il convient de conférer des pouvoirs aussi vastes.

**Le sénateur Macnaughton:** Exactement. Il y a deux questions en réalité: la première concerne les règlements et la seconde le directeur.

**Le président:** Au début de ces audiences, j'avais dit qu'un moyen de résoudre la question des règlements serait de prescrire dans le projet de loi un délai entre la diffusion de ces règlements et l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi, si bien que celui-ci ne serait adopté que si les règlements avaient été diffusés et étudiés. Vous savez, il faudra adopter cette position à un moment ou à un autre. Autrement, on ne pourra pas contrôler ces questions de règlement.

**Le sénateur Macnaughton:** J'espère qu'ils tiendront compte de votre recommandation, monsieur le président, car elle est très importante. Si vous ne revenez pas sur vos propos, ils n'ont guère à se préoccuper.

**Le président:** Je ne suis qu'un membre de ce comité.

**Le sénateur Macnaughton:** Votre comité vous appuie.

Si vous me le permettez, j'aimerais maintenant vous raconter une anecdote. Je ne pense pas sortir du sujet, en vous la racontant. Hier j'ai acheté un exemplaire du magazine *Forbes* daté du 1<sup>er</sup> mars 1977. Bien que cette situation s'applique aux États-Unis, je ne pense pas sortir du sujet. Il s'agit d'une déclaration prononcée par M. Robert H. Malott, président de la FMC Corporation.

Si vous me permettez de la lire, je suis sûr que cela vous intéressera:

... il existe 100,000 personnes investies d'un pouvoir de réglementation dans 11 ministères, 44 organismes, et 1,240 conseils, comités et commissions du gouvernement fédéral. Armés de plus de 6,000 formulaires officiels, elles constituent en fait, un quatrième corps de gouvernement que la Constitution n'avait pas prévu. Leurs décisions et règlements administratifs se chiffrent en billions, d'après l'ancien secrétaire au Trésor, M. Simon. Bien que ces



## [Text]

every American, it is virtually immune from scrutiny by the Executive Branch and increasingly beyond effective control of Congress . . .

It is estimated by White House experts that regulation resulted in added costs totaling \$130 billion in 1975, which is more than \$600 for every man, woman and child in the United States. The Government Accounting Office calculated that \$60 billion was sheer economic waste because the regulations were *defective!* The complexity and verbosity of government regulation is a source of constant amazement. Consider that the Lord's Prayer contains 56 words; Lincoln's Gettysburg Address has 268 words; and the Declaration of Independence includes 1,322 words. But a government regulation on the sale of cabbages requires 26,911 words.

**Senator Connolly:** You know, it isn't funny.

**Senator Flynn:** It shows only the mess we are in.

**The Chairman:** Is that the end of your question, Senator Macnaughton?

**Senator Macnaughton:** Well, I would almost make it a statement, if you translate it, since we copy so many of the activities of the United States.

**The Chairman:** Well, it is part of the record now.

**Senator Buckwold:** It speaks for itself, too.

**The Chairman:** Are there any other points that you would care to mention, Mr. Jackson?

**Mr. Jackson:** I think not, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Jackson, I wish to thank you and your confrères very much for the assistance you have given us this morning. I must say that my comment when I first read your brief was that it was a very good brief. I still think it is. Thank you.

**Mr. Jackson:** Thank you, Mr. Chairman.

The committee adjourned.

## [Traduction]

décision touchent chaque Américain, elles échappent pratiquement à tout examen de la part du corps exécutif et, de plus en plus au contrôle du Congrès . . .

Les experts de la Maison Blanche estiment que les règlements ont coûté 130 milliards de dollars en 1975, ce qui constitue plus de \$660 pour chaque homme, femme et enfant aux États-Unis. Le *Government Accounting Office* a calculé que \$60 milliards de dollars étaient gaspillés, car les règlements étaient mal rédigés! La complexité et le verbiage des règlements gouvernementaux sont une source constante de consternation. Le Notre Père contient 56 mots, l'adresse de Lincoln à Gettysburg, 268 mots et la Déclaration d'indépendance, 1,322 mots, mais un règlement gouvernemental sur la vente des choux en comporte 26,911.

**Le sénateur Connolly:** Ce n'est pas drôle, vous savez.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est que la preuve de la pagaille dans laquelle nous évoluons.

**Le président:** Avez-vous fini, sénateur Macnaughton?

**Le sénateur Macnaughton:** J'aurais en fait aimé en faire une déclaration officielle puisque nous copions les États-Unis dans de nombreux domaines.

**Le président:** Elle est de toute façon inscrite au procès-verbal.

**Le sénateur Buckwold:** De toute façon on n'a pas besoin de l'expliquer.

**Le président:** Avez-vous d'autres points à soulever, monsieur Jackson?

**M. Jackson:** Je ne crois pas, monsieur le président.

**le président:** Monsieur Jackson, j'aimerais vous remercier ainsi que vos confrères de l'aide précieuse que vous nous avez accordé ce matin. Lorsque j'ai lu votre mémoire, j'ai pensé qu'il était très bien rédigé. Je le pense toujours. Merci.

**M. Jackson:** Merci, monsieur le président.

Le Comité suspend ses travaux.



## WITNESSES—TÉMOINS

### *The Canadian Life Insurance Association:*

Mr. E. S. Jackson, President, The Canadian Life Insurance Association, and President, The Manufacturers Life Insurance Company.

Mr. D. R. Winhold, Vice-President and Treasurer, The Mutual Life Assurance Company of Canada.

Mr. A. F. Lindsay, Senior Associate Treasurer, The Canada Life Assurance Company.

Mr. P. E. Reinhardt, Vice-President, Finances, The Industrial Life Insurance Company.

Mr. J. A. Tuck, Executive Director, The Canadian Life Insurance Association.

Mr. T. D. Kent, Secretary and Assistant General Counsel, the Canadian Life Insurance Association.

### *L'Association Canadienne des Compagnies d'Assurance-Vie:*

M. E. S. Jackson, Président, L'Association Canadienne des Compagnies d'Assurance-Vie, et Président, La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers.

M. D. R. Winhold, Vice-président et Trésorier, La Mutuelle du Canada, Compagnie d'Assurance sur la Vie.

M. A. F. Lindsay, Trésorier associé principal, La Compagnie d'Assurance du Canada-Vie.

M. P. E. Reinhardt, Vice-président, Finances, L'Industrielle Compagnie d'Assurance sur la vie.

M. J. A. Tuck, Chef de la Direction, L'Association Canadienne des Compagnies d'Assurance-Vie.

M. T. D. Kent, Secrétaire et sous-chef du contentieux, L'Association Canadienne des Compagnies d'Assurance-Vie.

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77



Government  
Publications

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-77

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, March 23, 1977

**Issue No. 23**

**Eighth Proceedings on:**

The White Paper on Canadian Banking Legislation

---

WITNESSES:  
(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le mercredi 23 mars 1977

**Fascicule n° 23**

**Huitième fascicule concernant:**

Le Livre Blanc sur la législation bancaire canadienne

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa West</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith ( <i>Colchester</i> )
Haig	Sullivan
Hayden	Walker—(17)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable Alan A. Macnaughton

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
( <i>Ottawa-Ouest</i> )	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith ( <i>Colchester</i> )
Haig	Sullivan
Hayden	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 3, 1976.

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the document entitled: “White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation, August, 1976”, tabled in the Senate on Thursday, 21st October, 1976, and the subject-matter of any bill arising therefrom, in advance of such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 3 novembre 1976.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le document intitulé: «Faits saillants du Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, août 1976», déposé au Sénat le jeudi 21 octobre 1976, et la teneur de tout bill ou toute autre question qui s'y rattachent avant qu'un tel bill ou question soient soumis au Sénat, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins dudit examen.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 23, 1977  
(25)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Connolly (*Ottawa West*), Cook, Côtteau, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, McNamara and Smith (*Colchester*). (11)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bourget and Desruisseaux. (2)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. C. Albert Poissant; and Mr. John F. Lewis

*Witnesses:* Citicorp Ltd.: Mr. A. G. Mantzavinos, President; and Mr. B. A. Hyland, Manager, Planning and Development. Barclays Canada Limited: Mr. B. A. Dowling, Chairman; and Mr. W. B. Harris, Director.

Following opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by members of the advisory staff.

At 12:15 p.m. the Committee adjourned until Thursday, March 24, 1977, at 9:30 a.m.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 23 MARS 1977  
(25)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Le Livre Blanc sur la législation bancaire canadienne.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Côtteau, Flynn, Lafond, Laird, McIlraith, MacNamara et Smith (*Colchester*). (11)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bourget et Desruisseaux. (2)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. C. Albert Poissant; et M. John F. Lewis

*Témoins:* Citicorp Ltd.: M. A. G. Mantzavinos, président; et M. B. A. Hyland, gérant, Planification et développement. Barclays Canada Limitée: M. B. A. Dowling, président; et M. W. B. Harris, directeur.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 24 mars 1977, à 9 h 30.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 23, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the White Paper on Canadian Banking Legislation.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have two delegations this morning, the first representing Citicorp, and the second, Barclays Canada Limited. We will proceed with the presentation of Citicorp first. Citicorp is represented by Mr. Mantzavinos, who is the President, and Mr. Hyland, the Manager of Planning and Development.

Mr. Mantzavinos is on my immediate right, and he is going to make the opening statement.

**Mr. A. G. Mantzavinos, President, Citicorp Ltd.:** Mr. Chairman, honourable senators, we at Citicorp are grateful for the opportunity to appear before this committee and to offer our views in connection with the white paper on the revision of the Bank Act. Copies of the Citicorp brief on the white paper have been distributed to members of the committee, and we have extra copies here should anyone require one.

We would like to take time this morning to deal with the general issue of foreign banks in Canada, and specifically with any questions you may have concerning the Citicorp brief.

Before any country permits foreign banks to operate within its borders, it must obviously evaluate whether this would benefit the people of that country. We believe we can demonstrate to you that foreign banks can be of very substantial benefit to Canada.

The white paper deals with the issue of competition, and the proposals regarding foreign banks present this as the prime objective of the new legislation. While this is, of course, a crucial point, it is by no means the only benefit to be derived from the participation of foreign banks in Canadian banking. First, through their business exposure in many different environments, they can introduce banking innovations developed there and identify market niches which would benefit from improved servicing. Secondly, and I think this is a very important factor, foreign banks with a worldwide coverage can be of vital assistance to Canadian business in seeking out and developing new export markets by providing, in addition to financial services, the on-the-spot experience and knowledge of local conditions to guide the exporter in identifying opportunities and carrying on business in a strange environment.

Currently, Canada's exports account for nearly 25 per cent of GNP, and the Economic Council of Canada points out that with the declining energy exports there will be increased pressure to develop new export markets sufficient to maintain domestic growth. While Canadian banks have grown in international markets they currently service collectively only 45

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 23 mars 1977

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier le Livre blanc sur la Législation bancaire canadienne.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous recevons ce matin deux délégations, l'une de la Citicorp et l'autre de la Barclays Canada Limited. Nous entendrons d'abord celle de la Citicorp. La Citicorp est représentée par M. Mantzavinos, son président et M. Hyland, le directeur de la planification et du développement.

M. Mantzavinos est à ma droite et c'est lui qui se chargera de l'exposé d'introduction.

**M. A. G. Mantzavinos, président, Citicorp Limited:** Monsieur le président, honorables sénateurs, nous vous remercions, au nom de la Citicorp, de nous avoir donné l'occasion de comparaître devant ce comité et de faire connaître notre point de vue concernant la Livre blanc sur la révision de la Loi des banques. Les membres du Comité devraient avoir une copie du mémoire de la Citicorp sur le Livre blanc; nous avons des copies supplémentaires pour ceux qui n'en ont pas.

Nous voudrions traiter ce matin de la question générale des banques étrangères au Canada et, plus particulièrement, des questions que vous auriez à poser concernant le mémoire de la Citicorp.

Avant qu'un pays n'autorise les banques étrangères à s'installer à l'intérieur de ses frontières, il doit évidemment déterminer si cette décision est à l'avantage de sa population. Nous croyons pouvoir démontrer que les banques étrangères peuvent offrir de très importants avantages au Canada.

Le Livre blanc traite de la question de compétition et les propositions touchant les banques étrangères en font le premier objectif de la nouvelle loi. Même s'il s'agit là d'une question cruciale, ce n'est en aucune façon le seul avantage de la participation des banques étrangères aux activités bancaires du Canada. D'abord, comme elles font des affaires dans un grand nombre de milieux différents, elles peuvent faire connaître de nouvelles activités bancaires, mises au point ailleurs, et nous faire découvrir des marchés qui bénéficieraient de services améliorés. Ensuite, et je pense qu'il s'agit là d'un facteur très important, les banques étrangères qui sont installées partout dans le monde peuvent apporter une aide vitale au commerce canadien par la recherche et le développement de nouveaux marchés d'exportations, en fournissant, en plus des services financiers, une expérience acquise sur le tas et une connaissance des conditions locales permettant d'aider l'exportateur à trouver des occasions et à commercer avec un milieu étranger.

Actuellement, les exportations du Canada comptent pour presque 25 p. 100 du PNB et le Conseil économique du Canada fait remarquer, qu'à mesure que les exportations d'énergie diminuent, il sera de plus en plus nécessaire de développer de nouveaux marchés d'exportations pour maintenir la croissance du pays. Même si les banques canadiennes ont



## [Text]

countries in the world, while Citibank, for example, has offices in close to 110 countries. Our brief mentions examples of situations in which we were able to help Canadian firms in countries with no Canadian bank representation.

The third and most important benefit is in the area of capital investment. Economic Council points out that Canada will require between 1975 and 1985 a total new investment of \$800 to \$860 billion, and that they expect increased reliance on foreign financing. In 1976, we understand that total Canadian foreign borrowings were \$9 billion, and that in 1977 a total of more than \$5 billion is expected. World demand for capital is increasing rapidly, and Canada, in our view, will have to compete vigorously for foreign financing funds in the future. Foreign banks, as international financial intermediaries, can be of benefit to Canada in securing the financing necessary to sustain economic growth.

As detailed in the brief, Citicorp is active in providing a broad range of financial services in Canada. What is not detailed, however, is that contrary to the opinion expressed by some, our business in Canada is by no means limited to large corporations. The relationships of these firms with the Canadian chartered banks are so close, and of such long standing, that it is, I can assure you, extremely difficult for a newcomer to obtain anything but a small share of that market. Our modest success in selling financial services in Canada has been the result of financing ventures such as real estate development, residential mortgages, and leasing. Our relationships with the first tier corporations are generally related to the financing of special projects where our expertise in the industry to be financed gives us an edge because our customers find the specialized technical assistance we can offer valuable in developing their investment.

Rowland Frazee, President of the Canadian Bankers' Association, addressed this committee on December 15, 1976, and expressed the view that there were three areas of unanimity among Canadian banks concerning foreign bank entry: first, that the Canadian banking system should remain under Canadian control; secondly, that foreign banking operations of any description in this country should come under federal control; and, thirdly, that reciprocity must be the key ingredient in permitting foreign banks access to Canada.

Assuming these are the goals of the Canadian Government, let us examine whether all the proposed limitations on foreign banks are really necessary to achieve these goals. With respect to the issue of Canadian control, we believe that the instrument of a market share limitation should be sufficient to protect Canadian control. Further controls with respect to asset size and number of branches would appear to us to be discriminatory and frustrate the realization of the competition objective. Further, it should be noted that foreign banks have been operating without size controls under provincial legisla-

## [Traduction]

pris de l'expansion sur les marchés internationaux, elles ne desservent actuellement dans l'ensemble que 45 pays, tandis que le Citibank, par exemple, a des bureaux dans presque 110 pays. On cite dans notre mémoire certains exemples de situations où nous avons pu aider des entreprises canadiennes dans des pays où il n'y a pas de succursales de banques canadiennes.

Le troisième avantage, et le plus important, touche le placement de capitaux. Le conseil économique précise que le Canada aura besoin, de 1975 à 1985, d'un nouvel investissement global de \$800 à \$860 milliards de dollars et il prévoit que l'on aura de plus en plus recours à l'investissement étranger. En 1976, selon nos chiffres, l'ensemble des emprunts du Canada à l'étranger s'élevait à 9 milliards de dollars et en 1977 on prévoit un montant global de plus de 5 milliards de dollars. La demande mondiale de capitaux augmente rapidement et le Canada, à notre avis, devra à l'avenir, soutenir une vive concurrence pour obtenir des fonds d'investissement de l'étranger. Les banques étrangères, qui jouent le rôle d'intermédiaire financier international, peuvent apporter une aide précieuse au Canada en lui permettant d'obtenir les investissements nécessaires au maintien de sa croissance économique.

Comme on l'explique dans le mémoire, la Citicorp offre au Canada une foule de services financiers. Ce que l'on ne s'explique pas, toutefois, c'est que, contrairement à l'opinion exprimée par certains, nos activités commerciales au Canada ne se limitent en aucune façon aux grandes sociétés. Les relations qu'entretiennent ces entreprises avec les banques à charte du Canada sont si étroites et si anciennes, qu'il est extrêmement difficile, je puis vous l'assurer, pour un nouvel arrivé de s'assurer plus qu'une petite partie de ce marché. Le modeste succès que nous avons connu dans la vente de services financiers au Canada provient d'entreprises financières comme la mise en valeur de terrains, des hypothèques sur l'habitation et des prêts. Nos relations avec les grandes sociétés sont généralement liées au financement de projet spéciaux, où notre spécialisation dans l'industrie à financer nous avantage, parce que nos clients se rendent compte que l'aide spécialisée et technique que nous pouvons leur offrir leur est précieuse pour faire fructifier leurs investissements.

Le président de l'Association des banquiers canadiens, M. Rowland Frazee, a comparu devant votre comité le 15 décembre 1976 et s'est dit d'avis qu'il y avait trois domaines où les banques canadiennes s'entendent au sujet de l'entrée des banques étrangères. Soit, en premier lieu, que le système bancaire canadien reste sous contrôle des Canadiens; deuxièmement, que les opérations bancaires étrangères de toutes sortes faites au pays soit placées sous la compétence du gouvernement fédéral; et, troisièmement, que la réciprocité soit la condition clé pour permettre aux banques étrangères de s'installer au Canada.

En supposant que ce soit là les trois objectifs du gouvernement canadien, essayons de déterminer si les trois conditions proposées à l'égard des banques étrangères sont réellement nécessaires pour atteindre ces objectifs. Quant à la question des contrôles canadiens, nous croyons que le fait de limiter la part du marché devrait suffire à assurer le contrôle canadien. La mise en place de mesurer des contrôles plus poussées à l'égard du volume des actifs et du nombre des succursales nous semblerait discriminatoire et contraire aux objectifs visés par notre système de concurrence. Par ailleurs, il y a lieu de notre

[Text]

tion and have not made large inroads into the market. Their assets are only \$2.3 billion, compared to the total domestic assets of Canadian financial institutions of \$140 billion. Financial institutions over the past few years have not adversely affected the profitability of the Canadian banks whose performance in this area has been impressive. As far as we know, no important country in the western world imposes quantitative limitations on foreign banks. Despite this fact, the market share of foreign banks has been relatively small, less than 10 per cent, with the sole exception of the United Kingdom because of London's pre-eminence in the Eurocurrency markets.

Coming now to the issue of federal control, we believe that foreign banks cannot really object to this, even though it means an additional cost of doing business through the imposition of reserve requirements.

Reciprocity is certainly a sound concept, even though it is difficult to apply. Perhaps a better concept, that may be easier to implement, is that of non-discrimination or equal treatment for foreign banks in a host country. In the United States, Citicorp and Citibank have long upheld this principle and have actively campaigned against legislation that would impose discriminatory limitations.

In closing, may I leave you with the thought that the objectives of creating competition and ensuring reciprocity for Canadian banks will perhaps be negated by excessive and possibly needless concern over the issue of Canadian control. The concern is doubtless understandable because of the situation in some other industries. But is it not a fact that the large foreign component in those industries is as a result, not of insufficient protection but of the vacuum that existed which was filled by foreign companies? In the banking area, on the other hand, the situation is very different, with large, vigorous and fast growing Canadian enterprises which, may I submit, are unlikely to be seriously affected by a less protectionist approach. Perhaps, as often happens, they will become even more vigorous under the toughening stimulus of competition.

Now I will be happy to answer any questions you may have. Thank you.

**Senator Laird:** I am wondering how interested you are in retail banking in Canada as compared to your wholesale banking.

**Mr. Mantzavinos:** I really do not envisage that we will be entering the retail markets in Canada. Our experience in other areas of the world is that our activities in the retail area have been limited to a few countries. I think Germany is one and Hong Kong is the other.

**Senator Laird:** In the case of Canadian banks which have branches in the United States—in cities like New York, San Francisco and so on—could you give us a clue as to how much retail banking they do?

**Mr. Mantzavinos:** I really do not have this information. But wherever they have a branch network—and I believe there is a

[Traduction]

que les banques étrangères n'ont pas tellement accaparé le marché, et pourtant les lois provinciales n'imposaient pas de limite quant à leur envergure. Leurs actifs ne totalisent que \$2.3 milliards, par rapport aux \$140 milliards d'actifs des sociétés financières canadiennes. Depuis quelques années, les sociétés financières n'ont pas compromis la rentabilité des banques canadiennes, lesquelles ont d'ailleurs obtenu dans ce domaine, des résultats impressionnants. A notre connaissance, aucun pays occidental important n'impose de limite quantitative aux banques étrangères. Pourtant, celles-ci n'ont obtenu qu'une part relativement faible du marché, moins de 10 p. 100 sauf dans le cas du Royaume-Uni, en raison de la suprématie de Londres au sein du marché européen des devises.

Passons maintenant à la question du contrôle fédéral. Nous croyons que les banques étrangères ne s'y opposeront vraiment pas à cette mesure, même si l'obligation de maintenir des réserves fera augmenter leurs coûts d'exploitation.

La notion de réciprocité est sans doute valable, quoique difficile à appliquer. La non-discrimination, ou le traitement égal, des banques étrangères dans un pays hôte constitue peut-être un principe encore meilleur et plus facile à appliquer. Aux États-Unis, Citicorp et Citibank appuient depuis longtemps ce principe et ont lutté activement contre toute loi visant à imposer des limites discriminatoires.

En terminant, permettez-moi de vous rappeler qu'on niera peut-être la valeur de la concurrence et de la réciprocité pour les banques canadiennes, en raison des craintes excessives et peut-être inutiles que soulève la question du contrôle canadien. Cette crainte, bien sûr, s'explique, vu la situation qui règne dans certains autres secteurs. Mais, ne doit-on pas reconnaître que la présence démesurément importante des industries étrangères découle non pas de l'insuffisance des mesures protectionnistes, mais du vide qui existait et qui a été comblé par des sociétés étrangères? Dans le domaine bancaire, toutefois, la situation est très différente, car les entreprises canadiennes y sont importantes et vigoureuses, progressent rapidement, et, à mon avis, ne seraient pas vraiment menacées par une politique moins protectionniste. Peut-être, comme cela se produit souvent, deviendront-elles encore plus vigoureuses grâce au rude stimulant de la concurrence.

Je me ferai maintenant un plaisir de répondre à toute question que vous voudrez bien me poser. Je vous remercie.

**Le sénateur Laird:** Je me demande dans quelle mesure vous vous intéressez au commerce bancaire de détail au Canada, par rapport au commerce bancaire en gros.

**Mr. Mantzavinos:** Je ne crois vraiment pas que nous puissions nous intéresser au commerce bancaire de détail au Canada. Dans les autres régions du monde, nos activités bancaires de détail se sont limitées à quelques pays. Je pense pas exemple à l'Allemagne et à Hong Kong.

**Le sénateur Laird:** Dans le cas des banques canadiennes qui ont des succursales aux États-Unis, pourriez-vous nous donner une idée de l'importance de leurs activités bancaires de détail?

**Mr. Mantzavinos:** En réalité, je ne possède pas ces renseignements, mais, là où une banque canadienne a un réseau de



[Text]

Canadian bank that has a number of branches in California—I think they do retail banking. Again, my information on Canadian banks in the United States is relatively limited, except for a total.

**Senator Laird:** Perhaps you can generalize. Where a foreign bank goes into any country, is it not normal that they do not engage largely in retail banking?

**Mr. Mantzavinos:** Normally they do not because of the tremendously excessive initial cost required to start up a retail banking network.

**Senator Laird:** Because in Canada you would face branches of existing banks all over the place plus credit unions and caisses populaires.

**Mr. Mantzavinos:** I believe that Canada has one of the largest numbers of bank branches for its population. I think it is one branch for every 3,300 Canadians, which is impressive.

**Senator Laird:** I note with interest in your brief that you are engaged extensively in the leasing business here through your Canadian corporation. It is proposed in the white paper that banks be allowed to go into that field. However, supposing this committee, the committee of the other place and, eventually, Parliament chose not to let banks go into the leasing field, I presume that you would still hope to carry on through your other corporation in the leasing business.

**Mr. Mantzavinos:** We would hope to, if it were legally possible.

**Senator Laird:** Yes. That is just what I wanted to find out. You are mighty interested in leasing, apparently.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, first may I say that this meeting is very interesting because it is the first time we have had the other side of the coin, the foreign banks, so to speak, appear.

**The Chairman:** We will have two goes at it today.

**Senator Macnaughton:** Both briefs are extremely critical and very good, I think.

**Mr. Mantzavinos,** having been paid some compliments, you will not mind if we try to attack you to get out some facts. How long has your corporation been in Canada?

**Mr. Mantzavinos:** Since 1973.

**Senator Macnaughton:** You have had tremendous growth in those few years. What is to stop this growth continuing until you become just as strong as one of the local banks, which is one of the fears expressed in the white paper?

**Mr. Mantzavinos:** All we can go on, senator, is the experience in other countries which have a strong banking system, like Germany, the U.K., France, Italy and many others. Our

[Traduction]

succursales aux États-Unis, et je crois qu'il y a une banque canadienne qui a de nombreuses succursales en Californie, je crois qu'elle s'intéresse au commerce bancaire de détail. Encore une fois, je possède peu de renseignements sur les banques canadiennes aux États-Unis, sauf dans l'ensemble.

**Le sénateur Laird:** De façon générale, lorsqu'une banque possède des succursales dans un pays étranger, n'est-il pas normal qu'elle s'intéresse fortement au commerce bancaire de détail?

**M. Mantzavinos:** En général, ce n'est pas le cas, en raison des déboursés extrêmement élevés qu'entraîne le lancement d'un réseau bancaire de détail.

**Le sénateur Laird:** Au Canada, vous auriez à concurrencer des succursales bancaires dans tout le pays, plus les coopératives de crédit et les caisses populaires.

**M. Mantzavinos:** Je crois qu'en proportion de sa population, le Canada est l'un des pays où le nombre des succursales bancaires est le plus élevé. Je crois qu'on y trouve une succursale par 3,300 Canadiens, ce qui est beaucoup.

**Le sénateur Laird:** Je constate avec intérêt que, d'après votre mémoire, vous vous occupez, sur une grande échelle, de crédit-bail dans notre pays, par l'intermédiaire de votre filiale canadienne. Le Livre blanc recommande que les banques aient le droit de commercer dans ce domaine. Toutefois, à supposer que notre comité, le Comité de la Chambre, et plus tard le Parlement décident de ne pas permettre aux banques de le faire, je présume que vous souhaiteriez quand même continuer, par l'intermédiaire de votre filiale, à vous intéresser au crédit-bail dans notre pays.

**M. Mantzavinos:** Nous espérons le faire, si la loi nous le permet.

**Le sénateur Laird:** Oui. C'est tout ce que je voulais savoir. Il semble que vous vous intéressiez fortement au crédit-bail.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je signalerai d'abord que cette séance sera très intéressante puisque c'est la première fois que comparaissent devant nous des représentants des banques étrangères, lesquelles constituent, pour ainsi dire, l'autre côté de la médaille.

**Le président:** Nous en entendrons deux aujourd'hui.

**Le sénateur Macnaughton:** Les mémoires sont tous deux extrêmement critiques et très intéressants, je crois.

**M. Mantzavinos,** maintenant que nous avons pris soin de vous encenser quelque peu, vous voudrez bien nous pardonner de tenter de vous attaquer afin d'en apprendre davantage. Depuis quand avez-vous une filiale canadienne?

**M. Mantzavinos:** Depuis 1973.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous avez progressé en flèche au cours de ces quelques années. Qu'est-ce qui vous empêchera de progresser au point de devenir aussi forts que l'une des banques canadiennes, ce qui correspond à l'une des craintes exprimées dans le Livre blanc?

**M. Mantzavinos:** Je ne puis que vous référer, sénateur, à ce que se fait dans d'autres pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie et bien d'autres où le système



[Text]

market share in all of these countries is very small. I do not have the exact number, but I do not think that in any of those countries we have a market share in excess of 3 or 4 per cent. Usually it is below 1 per cent.

**Senator Macnaughton:** You do not seem to discuss the question of reciprocity in your brief, but you have mentioned it in your remarks this morning.

**Mr. Mantzavinos:** We believe—and we have supported this position in the United States—that there should be complete freedom of access to foreign banks in any country in which they think they can make a contribution. In fact, the New York clearing banks have actively campaigned or tried to influence the various committees that have been looking at banking legislation in the United States over the last few years. We have actively campaigned so that (a) there would be no discrimination, and (b) there would be grandfathering for those activities of foreign banks in the United States that are not permitted to the local banks. One issue is securities underwriting, and the other issue is multi-state banking. To impose a limitation that would be equal treatment from the point of legislation on is one thing. To penalize financial institutions in the United States because they happen to be doing something that was legal at the time is, we feel, unfair.

**Senator Macnaughton:** Would you be prepared to give the same rights to Canadian banks in, let us say, the United States, that you wish to have here?

**Mr. Mantzavinos:** Absolutely. We are repeatedly on record as a corporation in saying that that is the only way to do business in banking.

**Senator Macnaughton:** In other words, free, open competition?

**Mr. Mantzavinos:** Absolutely.

**Senator Macnaughton:** And the smallest comes last?

**Mr. Mantzavinos:** Absolutely.

**Senator Macnaughton:** The biggest are justified on account of good, efficient administration. The larger banks are not to be penalized just because they happen to be very efficient, well administered and performing a service?

**Mr. Mantzavinos:** I think that as long as they do not restrain trade they should be free to compete. The only justification for control is if size becomes so excessive that it results in restraint of trade, of competition, which definitely does not happen in banking, at least in the United States.

**Senator Macnaughton:** Pages 15 to 26 of your brief seem to contain your major critical section of the white paper. On page 15 you object to the size limitation. Would you care to develop that a little?

**Mr. Mantzavinos:** I believe that if competition is to be created, or if local banks are to be given some kind of

[Traduction]

bancaire est fort rigoureux. Dans tous ces pays, notre part du marché est très faible. Je n'ai pas à l'esprit le chiffre exact, mais je crois que dans aucun de ces pays notre part du marché n'est supérieure à 3 ou 4%. En général, elle est inférieure à 1%.

**Le sénateur Macnaughton:** Dans votre mémoire, vous ne semblez pas aborder la question de la réciprocité, mais vous y avez fait allusion dans vos remarques de ce matin.

**M. Mantzavinos:** Nous y croyons, et nous avons soutenu ce point de vue aux États-Unis, que toute banque devrait avoir l'entière liberté d'accès aux autres pays où elle croit pouvoir être utile. D'ailleurs, les banques de compensation de New-York ont mené une campagne active pour tenter d'influer sur les décisions des divers comités qui ont été chargés de reviser la législation bancaire américaine depuis quelques années. Nous avons fait une campagne active pour que 1) il n'y ait pas de discrimination et, 2) qu'on accorde aux banques étrangères aux États-Unis des droits acquis non accordés aux banques locales. L'une des questions est la souscription des titres; l'autre la représentation des banques dans plusieurs États. C'est une chose que d'imposer des limites qui offriraient un traitement égal, du point de vue légal; mais c'en est une autre que de pénaliser les institutions financières américaines parce qu'elles se sont trouvées à pratiquer, à une époque, des activités permises par la loi.

**Le sénateur Macnaughton:** Seriez-vous prêt à accorder les mêmes droits aux banques canadiennes aux États-Unis, que ceux que vous exigez au Canada?

**M. Mantzavinos:** Certainement. Nous avons toujours dit qu'il n'y a qu'une façon de faire des affaires dans le secteur bancaire.

**Le sénateur Macnaughton:** En d'autres termes, une concurrence ouverte?

**M. Mantzavinos:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Le plus faible se retrouve le dernier?

**M. Mantzavinos:** Certainement.

**Le sénateur Macnaughton:** On peut justifier les plus grosses banques par leur administration efficace. On ne pénalisera pas les banques les plus importantes parce qu'elles sont efficaces, bien administrées et qu'elles offrent un service?

**M. Mantzavinos:** Je pense que tant qu'elles ne restreignent pas le commerce, on devrait leur laisser la liberté de se faire libre concurrence. La seule justification qu'on peut avoir d'imposer des contrôles pourrait être que la banque devient si importante qu'elle amène une diminution du commerce et de la concurrence, ce qui n'est certes pas le cas dans le secteur bancaire, du moins pas aux États-Unis.

**Le sénateur Macnaughton:** De la page 15 à 26 de votre mémoire, vous semblez faire une critique importante du Livre blanc. A la page 15, vous vous opposez aux limitations concernant la croissance des banques. Pourriez-vous préciser votre opinion?

**M. Mantzavinos:** Je crois que si on veut créer un marché de concurrence, ou si on veut rendre les banques locales concur-

[Text]

competition, we should have the possibility of growing to an optimum size. If you are involved in a number of areas, the optimum size is obviously larger than when concentrating in one area. I believe the white paper assumes that all foreign banks are interested exclusively in serving the large corporations, or creaming the market, as it has been said. I think that if there were just one area you could say that one limit would be acceptable, but when a number of areas are being covered, such as leasing, mortgages, project financing, and so on, I believe that imposing a limit does not permit competition. That is exactly when we would be creaming the best, because if we can have only \$X million in assets we would try to concentrate in the most profitable areas and leave out the less profitable. Why would that create competition? I believe it would create a quasi-monopolistic advantage to the other banks that can compete in an area where we cannot compete.

The objective of this size limitation is obviously Canadian control. I believe that the white paper contains a very effective system of controlling excessive growth, should they feel like it, because they have the ratio of total assets to authorize capital. Authorized capital has to be approved by the government, so if the size of the foreign banks in Canada becomes a threat, then future increases in authorized capital can be not approved. Therefore, the control mechanism is built into the system proposed in the white paper. Why set the size limitation, which definitely curtails competition, if the overall size of the foreign banking component in the country can be controlled through the authorized capital route?

**Senator Macnaughton:** In other words, Parliament has a veto power of control.

**Mr. Mantzavinos:** I do not know whether it is Parliament or the executive.

**Senator Macnaughton:** Let us say Parliament; it sounds nicer.

**Mr. Mantzavinos:** But Parliament will provide the guidelines for this control.

**Senator Connolly (Ottawa West):** From a practical point of view for control, it should not be Parliament, it should be the Inspector General. Parliament can act only after legislation is passed. If control, in the sense that the witness is describing it, is to be exercised it must be immediate, and that power must be vested in someone like the Inspector General of Banks. Is that not right?

**Mr. Mantzavinos:** But that would be continuous.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is right.

**Mr. Mantzavinos:** Let us assume a bank applies for an authorized capital of \$20 million. This would give it a \$400 million asset ceiling. The total number of banks having this right to operate in Canada will produce, say, \$3 billion of total assets. There will be further applications for increases in that

[Traduction]

rentielles, nous devrions avoir la possibilité de croître jusqu'au point optimum. Si vous travaillez dans de nombreux secteurs, votre capacité maximale d'expansion est évidemment plus grande que si vous travaillez dans un seul secteur. Je pense que le Livre blanc suppose que toutes les banques étrangères ne s'intéressent qu'aux grandes sociétés, ou ne veulent qu'avoir la crème du marché, comme on dit. Je pense que s'il n'existait qu'un domaine, on pourrait dire que des limites sont justifiables; mais lorsqu'il y a une foule de domaines à couvrir, comme la location-vente, les hypothèques, les projets de financement, etc., je crois que cela ne favorise pas la concurrence. C'est à ce moment-là que nous allons le plus profiter du marché, parce que, si nous n'avons que X millions d'avoirs, nous allons essayer de nous concentrer dans les domaines les plus profitables et laisser tomber les autres. Comment cela pourrait-il favoriser la concurrence? Je pense que cela va créer une situation de quasi-monopole avantageuse pour les autres banques qui peuvent être concurrentielles dans un domaine où nous, nous ne le pouvons pas.

L'objectif de ces limites est évidemment que le Canada exerce un contrôle. Je pense que le Livre blanc contient un système efficace de contrôle de la croissance excessive, du moins si on pense qu'il est nécessaire, parce que le gouvernement connaîtra le rapport entre actifs totaux et capital autorisé. Le capital autorisé doit être approuvé par le gouvernement; ainsi, si la croissance d'une banque étrangère installée au Canada devient une menace, alors on n'approuvera pas les augmentations futures de son capital autorisé. Ainsi, les mécanismes de contrôle sont incorporés au système même proposé dans le Livre blanc. Pourquoi fixer des limites à la croissance, diminuant ainsi substantiellement la concurrence, si la croissance globale des banques étrangères peut être contrôlée par l'entremise du capital autorisé?

**Le sénateur Macnaughton:** En d'autres termes, le Parlement possède un pouvoir de contrôle par son droit de veto.

**M. Mantzavinos:** Je ne sais pas si c'est le Parlement ou l'exécutif?

**Le sénateur Macnaughton:** Disons le Parlement, ça sonne mieux.

**M. Mantzavinos:** Mais le Parlement va établir les principes directeurs de ces contrôles.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pratiquement, les contrôles ne devraient pas être exercés par le Parlement mais plutôt par l'inspecteur général. Le Parlement peut prendre des mesures seulement après que la loi a été adoptée. Si le contrôle, dans le sens que l'emploi le témoin, doit être exercé, il doit être immédiat et il devrait être remis à quelqu'un comme l'inspecteur général des banques, n'est-ce pas?

**M. Mantzavinos:** Ce serait un pouvoir continu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est exact.

**M. Mantzavinos:** Supposons qu'une banque fasse une demande de capital autorisé de l'ordre de \$20 millions. Cela lui permettrait de détenir un maximum en avoirs de \$400 millions. Toutes les banques ayant le droit de faire affaires au Canada vont détenir, disons, \$3 milliards en avoirs totaux. Il y



[Text]

authorized capital. At any time that an application is considered the maximum assets ceiling that would be permitted to all of the foreign banks in Canada can be ascertained, so when somebody goes in and says he wants a further increase in authorized capital of \$10 million, you only have to see what has been the total up to then and what market share that authorized capital can give the foreign bank. It is a before-the-fact control through this system.

**Senator Connolly (Ottawa West):** All I am suggesting is that in the situation you describe the Inspector General of Banks, or some comparable official, should be able at that moment, Parliament already having authorized him, to take whatever action he is directed to take by the legislation.

**The Chairman:** Of course, that raises quite a question, because the white paper also proposes the incorporation by letters patent of new banks.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Quite so.

**The Chairman:** Certainly there would have to be a lot of changes in any such system to retain in Parliament the right to examine as they have done up to the present time.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think we are somewhat at cross-purposes.

**Senator Macnaughton:** If I may proceed, Mr. Chairman, I am just trying to give you a lead. On page 16 this statement appears:

Foreign banks have developed and grown in Canada because of their ability to identify and fill gaps in the financial services available.

Further on in that paragraph the statement continues:

By offering these services on a cost related basis, and not bundling them together with packages of financial services, foreign banks are permitting Canadian businessmen to purchase only those financial services which they require at a price which is based on the cost of providing that service.

**Mr. Mantzavinos:** This refers to a practice followed not only in Canada, but all over the world, by which a kind of package is offered. You may make some money; you may be making a loan at less than the maximum rate, because you are making a profit from the interest-free balances that your customers keep with you. When you have a full banking operation you can do that much more easily than if you do not have a full banking operation. The success of the foreign financial institutions in Canada that do not have full banking operations is due to the fact that they can look at one product and price it accordingly.

**Senator Macnaughton:** Beginning at page 23 of the brief and continuing to page 25, under the heading "Other Considerations," one is the limitation to 15 per cent; one is the limitation on branches; one is that you do not wish to suffer during the conversion period adverse tax consequences; you discuss the "legal for life" tests; then the divestiture of Canadian affiliates. Finally, and most importantly it seems to me, in paragraph 6 on page 25 you object to being precluded from

[Traduction]

aura d'autres demandes d'augmentation du capital autorisé. Quand une demande sera faite, on pourrait évaluer les avoirs détenus par toutes les banques étrangères au Canada; ainsi, si une banque désire une augmentation ultérieure de \$10 millions de son capital autorisé, vous n'avez qu'à calculer le total à ce jour et évaluer la partie du marché en capital autorisé qui sera accordé à cette banque étrangère. C'est un système qui contrôle a priori.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Tout ce que je veux dire, c'est que, dans la situation que vous décrivez, l'Inspecteur général des banques ou toute autre personne responsable devrait être capable, à moment précis, le Parlement lui ayant fourni l'autorisation de prendre toutes les mesures possibles permises par la loi.

**Le président:** Évidemment, cela soulève une autre question, parce que le Livre blanc propose également la constitution en société par lettres patentes des nouvelles banques.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En effet.

**Le président:** Il est évident qu'il devrait y avoir beaucoup de changements dans un système qui préserverait les droits d'évaluation du Parlement, comme c'est le cas présentement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense que nous avons des objectifs contradictoires.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, si vous permettez que je poursuive, j'essaie de vous mettre sur la piste. A la page 16, se trouve la déclaration suivante:

Les banques étrangères se sont multipliées et ont prospéré au Canada grâce à leur aptitude à reconnaître les lacunes des services financiers et à les combler.

Plus loin, la déclaration se poursuit au même paragraphe:

En offrant ces services sur une base qui tient compte des coûts, et en ne s'encombrant pas de multiples services financiers, les banques étrangères permettent aux hommes d'affaires canadiens de n'acheter que ce dont ils ont besoin et à un prix établi en fonction du coût du service.

**M. Mantzavinos:** Il s'agit d'une pratique qui a non seulement cours au Canada mais dans le monde entier et qui permet d'offrir un ensemble de services. On peut tirer des profits, on peut accorder un prêt à un taux inférieur au taux maximal, parce qu'on réalise des profits sur les soldes sans intérêt que vos clients continuent à vous confier. Quand vous exploitez une institution bancaire complète vous pouvez le faire beaucoup plus facilement. Les institutions financières étrangères installées au Canada et qui n'offrent pas de services bancaiers complets réussissent en affaires parce qu'elles peuvent évaluer un produit et en établir le prix en conséquence.

**Le sénateur Macnaughton:** De la page 23 du mémoire jusqu'à la page 25, sous le titre «Autres considérations», on trouve une limitation à 15 p. 100, une limitation imposée aux succursales, une déclaration selon laquelle vous ne voulez pas subir les conséquences néfastes de la taxation pendant la période de conversion; votre évaluation des essais sur «la légalité à vie»; la liquidation des filiales canadiennes. Enfin, et c'est l'aspect qui me semble le plus important, au paragraphe



[Text]

raising money in the Canadian capital market with the guarantee of your foreign parent. Does that not mean that you simply come into the Canadian market and tap the Canadian sources?

**Mr. Mantzavinos:** Would you permit me to read paragraph 6 again?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you read it aloud, please?

**Mr. Mantzavinos:** Yes, senator; paragraph 6 reads as follows:

The white paper indicates that foreign bank affiliates which are not chartered under the Bank Act will be precluded from raising money in the Canadian capital market with a guarantee of their foreign parents or companies associated with their foreign parents. Foreign banks which do become chartered under the Bank Act should not be subject to this limitation on their ability to raise capital at a cost which will allow them to compete effectively in their lending activities. This will be particularly important for foreign banks which are non-retail institutions which will have no other alternative sources of short term financing.

It is not very clear in the white paper that chartered banks controlled by foreign banks will not be permitted to use the guarantee feature. However, here we are questioning the advantage of such a prohibition. What benefit would be created by this prohibition? This is the question, because it would, obviously, increase somewhat the cost of borrowing funds. Does that serve any useful purpose?

**Senator Connolly (Ottawa West):** It makes the accessibility to capital easier for Canadian borrowers to adopt your proposal; is that your suggestion, sir?

**The Chairman:** You mean that there would be more lenders and more money?

**Mr. Mantzavinos:** Not really. A small unit, let us say a bank with a relatively limited balance sheet, creates less confidence for the depositor, the provider of its sources of funds, than does a large company. So if we want competition, in my opinion we should permit the small banks, which would for foreign banks coming into the market, to be able to compete on the liability side of their ledger on their sources of funds. Otherwise they would start off with a disadvantage.

This is a personal opinion, that one of the reasons for the smaller banks in Canada not having been able to compete very effectively is that they have severe disadvantages in obtaining funds from the money market.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In Canada.

**Mr. Mantzavinos:** Yes, they can obtain funds, either through a branch system, which is expensive and takes a long time to build, or through the money market. In order to obtain funds at the money market, these smaller banks must neces-

[Traduction]

6, page 25, vous vous opposez à ce que l'on vous empêche de recueillir des fonds sur le marché des valeurs canadien en bénéficiant de la garantie de votre banque mère. Cela ne signifie-t-il pas que vous venez soutirer des capitaux sur le marché canadien?

**M. Mantzavinos:** Me permettez-vous de relire le paragraphe 6?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Voulez-vous le lire à haute voix, s'il vous plaît?

**M. Mantzavinos:** Oui, monsieur le sénateur. Voici le paragraphe 6:

Le Livre blanc indique que les filiales de banques étrangères qui n'ont pas reçu de charte en vertu de la Loi sur les banques ne pourront recueillir des fonds sur le marché des valeurs canadien en se prévalant de la garantie de leur banque mère ou des sociétés associées à cette dernière. Les banques étrangères qui obtiennent une charte en vertu de la Loi sur les banques ne doivent pas être assujetties à cette limitation de leur capacité pour mobiliser des fonds à un coût qui leur permette de soutenir la concurrence dans le domaine du prêt. Cet aspect sera particulièrement important pour les banques étrangères, qui n'assurent pas de services au détail et n'auront alors d'autre alternative que de recourir au financement à court terme.

Le Livre blanc ne dit pas clairement si les banques à charte contrôlées par l'étranger seront autorisées à bénéficier de la garantie des banques mères. Cependant, nous mettons ici en doute l'intérêt d'un tel interdit. Quel avantage en tirerions-nous? C'est là la question, car il en résulterait évidemment une augmentation du coût de l'emprunt. Y a-t-il intérêt à l'imposer?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En adoptant votre proposition, on facilite aux emprunteurs canadiens l'accès aux capitaux. C'est ce que vous entendez par là, monsieur?

**Le président:** Vous voulez dire qu'il y aurait davantage des prêteurs et plus d'argent?

**M. Mantzavinos:** Pas vraiment. Prenons l'exemple d'une petite institution, une banque dont le bilan financier est assez restreint. Les déposants, les pourvoyeurs de fonds, ont moins confiance en elle qu'en une institution importante. A mon avis, si nous voulons soutenir la concurrence, nous devons autoriser les petites banques—c'est ce que seraient les banques étrangères qui entrent sur le marché—à pouvoir se montrer concurrentielles en acquérant les fonds qui seront inscrits à leur passif. Autrement, elles partiront perdantes.

Mon avis personnel est que les petites banques installées au Canada n'arrivent pas à soutenir vraiment la concurrence parce qu'elles sont en très mauvaise posture pour obtenir des capitaux sur le marché monétaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Au Canada.

**M. Mantzavinos:** Oui. Elles peuvent recueillir des fonds, que ce soit par l'intermédiaire d'un système de succursales, ce qui revient très cher et demande beaucoup de temps, soit par le marché de l'argent. Pour obtenir des fonds sur ce dernier, les

[Text]

sarily, I presume, pay a premium over what is paid by a very large bank in which everyone has great confidence.

**Senator Macnaughton:** That is exactly my point; a foreign bank comes in, raises its money locally through competition, or in any other way and reduces the overall capital rather than bringing in new, fresh foreign capital, which is one of the purposes of the provision which we are discussing.

**Mr. Mantzavinos:** I believe the reason that foreign banks today, ourselves, cannot bring in as much foreign capital as we wish is a tax reason, because there is a withholding tax feature on the short-term borrowing. We do bring in longer-term capital, which is not subject to withholding tax. However, any borrowings abroad that are less than five years in term—and you cannot operate in the commercial banking world with long-term funds, since many of your assets are short-term—are subject to a 15 per cent, generally, withholding tax, which really makes it impossible for us to borrow these funds. It would be very easy, in my opinion, if the Canadian government wants this, for it to open the valves overnight, either by doing away with it or by imposing a tax only on the profit made. Now the 15 per cent is imposed on the gross interest, which is really close to 100 per cent or, maybe, sometimes more than 100 per cent, on the net interest.

**Senator Macnaughton:** That tax was imposed within the last few years, was it not? It was about a six-year to eight-year period before that capital was flowing in at quite a rate.

**Mr. Mantzavinos:** There was a reason for imposing this, obviously.

**Mr. C. Albert Poissant, C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, if I may interject; on the other hand that tax is deductible in your home country, so the net result is not so bad for the parent company as it would appear.

**Senator Cook:** In the United States the same is done in reverse.

**Mr. Mantzavinos:** Not necessarily, if I may say so, because most countries say that you can only apply a foreign tax credit against a foreign tax revenue. So if the tax were on the profit, you are absolutely right. If they said you will pay Canadian taxes, say at a 50 per cent rate on the profit made on the capital imported, that is deductible. However, when you actually pay more in taxes than your earnings, that is not deductible, because the 15 per cent on the gross is more than 100 per cent on the net.

**The Chairman:** But could that happen very often?

**Mr. Mantzavinos:** Yes.

**Mr. Poissant:** In Canada; but let us take a simple example: If your parent company were to get \$100 of interest in New York from Canada, you would be withholding tax at source in the amount of \$15. Certainly that \$100 is total income in the United States and the income on that, there, would probably be in the neighbourhood of 15 per cent. So you pay 50 per cent, less the \$15 that you have paid in Canada, for a net tax

[Traduction]

petites banques doivent, il me semble, payer plus cher qu'une très grande banque en qui tout le monde a parfaitement confiance.

**Le sénateur Macnaughton:** Je suis tout à fait de cet avis. Une banque étrangère arrive, mobiliser des capitaux sur place en livrant concurrence, ou de toute autre façon, et diminue le capital total au lieu d'apporter de l'étranger les capitaux frais, ce qui est l'un des objectifs de la disposition que nous étudions.

**M. Mantzavinos:** Je crois que l'impôt est la raison pour laquelle nous les banques étrangères, ne pouvons apporter autant de capitaux étrangers que nous le souhaiterions. En effet un impôt est retenu sur les prêts à court terme. Par contre, nous apportons un capital à long terme, lequel n'y est pas assujéti. Cependant, à l'étranger, tout emprunt d'une durée inférieure à cinq ans, et vous ne pouvez fonctionner dans le secteur bancaire commercial en utilisant des fonds à long terme puisque un grand nombre de vos éléments d'actif sont à court terme, est assujéti à un droit de 15 p. 100, la retenue fiscale, ce qui nous interdit totalement de faire de tels emprunts. A mon avis, ce serait très facile, pour le gouvernement canadien, s'il le veut, d'ouvrir les portes du jour au lendemain, soit en renonçant à cette pratique soit en n'assujettissant à l'impôt que le profit réalisé. Le droit de 15 p. 100 est actuellement imposé sur l'intérêt brut, qui avoisine ou même parfois dépasse 100 p. 100.

**Le sénateur Macnaughton:** L'assujettissement à cet impôt date des dernières années, n'est-ce pas? De six à huit ans se sont écoulés avant que les capitaux n'affluent.

**M. Mantzavinos:** Il y avait naturellement une raison pour imposer cette mesure.

**M. C. Albert Poissant, A.C., conseiller du Comité:** Monsieur le Président, je voudrais intervenir; d'un autre côté, étant donné que l'impôt est déductible dans notre pays, le résultat net pour la société mère n'est pas aussi mauvais qu'il y paraît.

**Le sénateur Cook:** Aux États-Unis, c'est l'inverse.

**M. Mantzavinos:** Pas nécessairement, si je puis dire, car la plupart des pays estiment qu'on ne peut qu'appliquer un crédit d'impôts étrangers à l'encontre d'un revenu fiscal étranger. Donc, si l'impôt était calculé sur les bénéfices, vous auriez absolument raison. Si l'on vous oblige à payer des impôts canadiens à un taux de 50 p. 100 sur les bénéfices réalisés sur les capitaux importés, ces impôts sont déductibles. Cependant, lorsque vos impôts sont en fait supérieurs à vos bénéfices, ils ne sont pas déductibles, car les 15 p. 100 sur les chiffres bruts sont plus importants que les 100 p. 100 du chiffre net.

**Le président:** Est-ce une situation fréquente?

**M. Mantzavinos:** Oui.

**M. Poissant:** Au Canada; mais prenons un exemple simple: si votre société mère recevait à New York \$100 d'intérêts de sa filiale canadienne, vous prélèveriez à la source un impôt de \$15. Naturellement, ces \$100 constituent un revenu aux États-Unis et le revenu, sur cette somme, serait d'environ 15 p. 100. Vous versez donc 50 p. 100, moins les \$15 que vous avez payés au Canada, vous versez donc un impôt net à la société mère de



[Text]

to the parent company of \$35, plus the \$15 that was paid in this foreign country, which is Canada.

**Mr. Mantzavinos:** I believe it is a little different. The tax in the United States is on the earnings. We must say we have had earnings from Canada of \$100, on which we paid taxes of \$40; the United States tax is \$50, therefore an additional \$10 must be paid in the United States.

**Mr. Poissant:** I agree, but that is if you operate under a branch; if you operate under a limited company in Canada, that is what you have earned, the \$100.

**Mr. Mantzavinos:** I think it is somewhat different. The gross earnings would be \$100, and the 15 per cent that you pay can only be applied against income earned abroad. Internal Revenue does not consider the \$100 as the taxable income earned abroad. It will request a determination of the actual profit made, and the profit would be the \$100 less the cost of raising those funds in the United States. In other words, if the company paid 9 per cent interest on the funds raised in the U.S. financial market and in turn earned 10 per cent on those funds, the profit would be 1 per cent. If the corporation is charged 15 per cent on \$100, it pays 1.5 per cent tax, which is more than its net income from that transaction, and one is only allowed to offset an amount up to the total amount of one's earnings. It is the difference between the gross and the net. The fact of the matter is that foreign banks operating in Canada do not use that source of funds, which could, in some circumstances, be cheaper.

**Senator Macnaughton:** But you would like to. If we took off the tax, you would flood the market with nice new fresh capital.

**Mr. Mantzavinos:** Certainly, and why not. If it makes sense, why not do it?

**Mr. Poissant:** Taking into consideration your total group of companies operating in Canada, are you a net importer of money into Canada or an exporter of money from Canada?

**Mr. Mantzavinos:** We do not pay out dividends. Any profit we have made over the last few years has been reinvested in Canada. We have built a strong capital structure on the funds imported as original capital.

**Mr. Poissant:** But is there a net inflow of money into Canada by your group of companies or an outflow of money from Canada?

**Mr. Mantzavinos:** It is a net inflow, by far.

**Senator Macnaughton:** Would you care to expand on what you mean by "legal for life" tests?

**Mr. Mantzavinos:** That is a legal point, Senator Macnaughton, and I am not clear on precisely what the limitations are. When one borrows in the financial market, the investors must be confident that the company whose paper they are buying will not disappear from the face of the earth, and that has

[Traduction]

\$35, plus les \$15 payés dans ce pays étranger, à savoir le Canada.

**M. Mantzavinos:** Je pense que la situation est un peu différente. Aux États-Unis, on paye un impôt sur les bénéfices. Nous devons déclarer que nous avons reçu du Canada un bénéfice de \$100, sur lequel nous avons payé \$40 d'impôt; l'impôt américain est de \$50, il nous faut donc payer \$10 supplémentaires aux États-Unis.

**M. Poissant:** J'en conviens, mais c'est seulement s'il s'agit d'une filiale; si vous exploitez une compagnie limitée au Canada, vous avez en fait gagné \$100.

**M. Mantzavinos:** Je pense que c'est un peu différent. Les bénéfices bruts seraient de \$100 et les 15 p. 100 que vous payez ne peuvent s'appliquer qu'aux revenus provenant de l'étranger. Les services fiscaux internes ne considèrent pas les \$100 comme étant des revenus imposables provenant de l'étranger. Ils demanderont une détermination des bénéfices effectivement réalisés, et les bénéfices seront de \$100, moins le coût de la levée de ces fonds aux États-Unis. Autrement dit, si la société a payé 9 p. 100 d'intérêt sur les fonds levés sur le marché financier américain et que finalement, elle a gagné 10 p. 100 sur ces fonds, le bénéfice sera de 1 p. 100. Si la société a prélevé 15 p. 100 sur les \$100, elle paye 1.5 p. 100 d'impôt, ce qui est supérieur à son revenu net dans cette opération, et la déduction n'est autorisée qu'à concurrence du montant total des bénéfices. C'est la différence qui existe entre les chiffres bruts et les chiffres nets. Le point essentiel, c'est que les banques étrangères qui fonctionnent au Canada n'emploient pas cette source de financement qui pourrait, dans certaines circonstances, s'avérer plus avantageuse.

**Le sénateur Macnaughton:** Mais vous aimeriez le faire. Supprimez l'impôt et vous submergerez le marché avec des capitaux frais.

**M. Mantzavinos:** Certainement, pourquoi pas? Si c'est dans notre intérêt, pourquoi ne pas le faire?

**M. Poissant:** Considérant l'ensemble des sociétés que vous exploitez au Canada, êtes-vous un importateur net d'argent au Canada ou un exportateur d'argent du Canada?

**M. Mantzavinos:** Nous ne versons pas de dividendes. Tous les bénéfices que nous avons réalisés au cours des dernières années ont été réinvestis au Canada. Nous avons constitué un capital fortement structuré, à partir des fonds importés en tant que capital initial.

**M. Poissant:** Mais votre groupe de sociétés réalise-t-il une entrée nette d'argent au Canada ou une sortie d'argent du Canada?

**M. Mantzavinos:** Il s'agit indiscutablement d'une entrée nette.

**Le sénateur Macnaughton:** Pourriez-vous expliquer ce que vous entendez par «les conditions de légalité à vie»?

**M. Mantzavinos:** C'est une question juridique, sénateur Macnaughton, et je ne suis pas certain des limites imposées. Lorsqu'une société fait un emprunt sur le marché financier, les investisseurs doivent être certains que la société dont ils achètent les actions ne va pas disparaître de la surface de la terre,



[Text]

some legal prerequisites that a new company may not have. I do not know enough about the legal aspects to be able to give you a complete answer.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There is no such thing as a time limitation on an incorporation unless imposed by law. Is it not the situation in Canada currently that there is no such time limitation on the life of an incorporated body?

**Mr. Mantzavinos:** I am not sure on this issue. Our legal counsel indicated that there would be a problem in this area.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It might be helpful if your legal counsel could write us a special note on this particular aspect.

**Mr. Mantzavinos:** Yes, gladly.

**Senator Macnaughton:** And also on the question of reciprocity, if that is not too much trouble.

**Mr. Mantzavinos:** Of course.

**Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** When you refer to the Canadian and British Insurance Companies Act, it has to do with the status of the company for investing funds of insurance companies or trustee investments, when the main requirement is that these companies will have paid continuously a dividend of 4 per cent on their capital stock; that is, that they have not only been earning money, but also have been paying dividends. The inference is that if it is necessary for Citicorp to reincorporate under the Bank Act, because it will be deemed to have qualified in terms of the requirement for so many years of earnings and, presumably, dividend payouts, it will retain that status, and there will be a transition provision under which the new company will be deemed to have earned the earnings of its predecessor company. That, to my mind, is the inference to be drawn.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps that is the answer, although it would be helpful to have it clarified once and for all.

**Mr. Mantzavinos:** Yes, of course.

**The Chairman:** I take it from your brief that you support most of the conditions proposed for the entrance of foreign banks into Canada.

**Mr. Mantzavinos:** For a non-citizen, the term "support" is something of an arrogant term. We would be willing to live with the proposed conditions.

**The Chairman:** There is a big difference between being willing to live with something and supporting it.

**Mr. Mantzavinos:** It depends on what you mean by "support."

**Senator Cook:** Would you view the proposed conditions with approval or disapproval?

[Traduction]

et cela comporte des conditions juridiques préalables qu'une nouvelle société ne présente pas toujours. Je ne connais pas suffisamment les aspects juridiques de la question pour pouvoir vous donner une réponse complète.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il n'y a aucune limitation de temps pour l'incorporation d'une société, sauf celle qui est stipulée par la loi. N'est-ce pas qu'il n'y a pas, actuellement, au Canada, une telle limitation de temps pour la durée de vie d'une société incorporée?

**M. Mantzavinos:** J'hésite à me prononcer sur ce point. Notre conseiller juridique nous a signalé qu'il y aurait un problème dans ce domaine.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il conviendrait peut-être que votre conseiller juridique formule sur ce rapport des observations écrites.

**M. Mantzavinos:** Oui, volontiers.

**Le sénateur Macnaughton:** De même que sur la question de la réciprocité, si ce n'est pas trop vous demander.

**M. Mantzavinos:** Oui, naturellement.

**M. John F. Lewis, A.C. conseiller du Comité:** Lorsque l'on se reporte à la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, il est important de connaître le statut de la société quant aux fonds d'investissement des compagnies d'assurance ou d'investissements en fiducie, car la condition principale est que ces sociétés devront constamment avoir payé un dividende de 4 p. 100 sur leur capital-actions; c'est-à-dire qu'elles n'ont pas seulement gagnées de l'argent, mais qu'elles ont également versées des dividendes. Il faut en conclure que, si la Citicorp est obligée de procéder à une nouvelle incorporation en vertu de la Loi sur les banques, parce qu'elle sera réputée répondre aux conditions requises pour les nombreuses années au cours desquelles elle a gagné de l'argent et, vraisemblablement, versé des dividendes, elle gardera le même statut; il y aura une disposition transitoire aux termes de laquelle la nouvelle société sera réputée avoir bénéficié des sommes gagnées par la société précédente. Voilà, à mon avis, la conclusion qu'il faut en tirer.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est peut-être la réponse, mais il serait utile d'avoir une solution claire et définitive.

**M. Mantzavinos:** Oui, naturellement.

**Le président:** D'après votre mémoire, il semble que vous soyez favorable à la plupart des conditions proposées pour l'entrée des banques étrangères au Canada.

**M. Mantzavinos:** N'étant pas citoyen canadien, le mot «favorable» me semble un peu excessif. Nous serions disposés à accepter les conditions proposées.

**Le président:** Il y a une grande différence entre le fait de les accepter et le fait d'y être favorable.

**M. Mantzavinos:** Cela dépend de ce que vous entendez par «soutien».

**Le sénateur Cook:** Approuveriez-vous ou désapprouveriez-vous les conditions proposées?

[Text]

**The Chairman:** On page 26 of your brief you find fault with the limitation on the size of individual banks, which is one of the conditions contained in the white paper, your reason being that such a condition would not permit the development of sufficiently large business units to provide effective competition. That is one condition in the white paper that you would not support. Your views on that would be different?

**Mr. Mantzavinos:** Yes, Mr. Chairman. It is an expression of views.

**The Chairman:** But then you do support the 15 per cent ceiling. You say that the provision to limit foreign banks incorporating in Canada to 15 per cent of total commercial lending is a good thing.

**Mr. Mantzavinos:** I do not want to be legalistic on this, but I feel that a guest in a host country is in a peculiar situation. Given that the Canadian parliament, in the process of governing the country, sets as an objective Canadian control of the banking industry—and it is up to the government of Canada to make that decision—then that particular objective can be achieved through the 15 per cent market share limitation on non-Canadian banks. It does not require an individual asset size limitation. It is a slightly different point of view than the one you outlined, Mr. Chairman, but I think we come to the same conclusion.

**The Chairman:** I am not here either to argue for or against the provisions of the white paper. The committee is here to examine its provisions and to decide whether or not they would be in the best interests of banks operating in Canada over the next 10 years.

I take it you are ready to accept one condition, that being the 15 per cent ceiling on market share to non-Canadian banks, while, on the other hand, you do not feel that limiting the size of individual banks would lend itself to the aim of competition. What other conditions are there on which you hold different views from those expressed in the white paper?

**Mr. Mantzavinos:** Our views differ in that we do not think that protection is needed for Canadian banks if we are to achieve competition, and the two basically limiting factors, which are, at the same time, discriminatory in the sense that they do not apply to the domestic banks, are, first, the size of individual banks, and, secondly, the number of offices or branches allowed. It is not clear in the white paper what is meant by "branch." Does a ground floor establishment with a banking hall constitute a branch, and would an office on the 33rd floor also be considered a branch?

We feel that creating a different set of circumstances, different rules of the game, for one group of businesses as opposed to another, does not help competition, and the two

[Traduction]

**Le président:** A la page 26 de votre mémoire, vous dénoncez la limite fixée sur le plan de l'importance des banques privées, limite qui est une des conditions contenues dans le Livre blanc, et vous prétendez que cette restriction ne permettrait pas aux banques de devenir assez importantes pour pouvoir exercer une concurrence efficace. Voilà une des conditions du Livre blanc que vous désapprouveriez. Vos opinions là-dessus seraient différentes.

**M. Mantzavinos:** Oui, monsieur le président. C'est une question d'opinions.

**Le président:** Mais pourtant, vous approuvez le plafonnement de 15 p. 100. Vous dites que la disposition visant à imposer aux banques étrangères constituées en corporations au Canada une limite de 15 p. 100 du total des prêts commerciaux est une bonne chose.

**M. Mantzavinos:** Je ne tiens pas à faire de cela une critique d'ordre juridique, mais je crois qu'une compagnie invitée dans un pays-hôte se trouve dans une situation particulière. Étant donné que le parlement canadien, qui gouverne le pays, a, parmi ses objectifs, l'intention de contrôler les institutions bancaires—et cette décision revient au Gouvernement du Canada—cet objectif peut être atteint en limitant la part des banques non canadiennes à 15 p. 100 du marché. Nul n'est besoin d'imposer une limite à l'importance des avoirs de chaque banque. C'est un point de vue quelque peu différent de celui que vous avez exprimé, monsieur le président, mais je crois que nos conclusions sont identiques.

**Le président:** Mon rôle n'est pas de prendre parti ni pour ni contre les dispositions du Livre blanc. Le Comité est chargé d'étudier lesdites dispositions et de décider si elles seront favorables aux banques sises en territoire canadien.

Je crois que vous êtes disposé à accepter une de ces conditions, en l'occurrence, le plafonnement à 15 p. 100 de la part du marché revenant aux banques non-canadiennes, tandis que d'autre part, vous ne croyez pas qu'il serait bon pour la concurrence de limiter l'importance des banques privées. Y a-t-il d'autres conditions sur lesquelles vos vues diffèrent de celles qui sont exposées dans le Livre blanc?

**M. Mantzavinos:** Nos opinions diffèrent en ce sens que nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de protéger les banques canadiennes pour qu'elles puissent faire concurrence aux banques étrangères, et les deux principaux facteurs qui constituent une limite et qui sont, en même temps, discriminatoires en ce sens qu'ils ne s'appliquent pas aux banques canadiennes, sont, d'une part, l'importance des banques privées et, d'autre part, le nombre de bureaux ou de succursales que les banques étrangères ont le droit de posséder. Le Livre blanc ne définit pas clairement le terme «succursale». Un établissement commercial situé au rez-de-chaussée d'un édifice et contenant une banque est-il considéré comme une succursale? Un bureau sis au 33<sup>ième</sup> étage d'un édifice serait-il également considéré comme une succursale?

Nous ne croyons pas qu'il soit bon pour la concurrence de prévoir un ensemble différent de circonstances ou de règles pour un groupe particulier d'entreprises commerciales et le



[Text]

specific areas are, first of all, the asset limitation, and secondly, the branch limitation.

**The Chairman:** You speak of branches. Branches, of course, may be legal entities or non-legal entities. Which ones are you referring to?

**Mr. Mantzavinos:** We are not sure what the limitation covers. I think they would be non-legal entities; that is, you have one corporation established in Canada, federally incorporated, which, in turn, sets up branches that are part of the whole in the various provinces.

**The Chairman:** You describe your operations in Canada at the present time as being carried on through many branches.

**Mr. Mantzavinos:** Yes.

**The Chairman:** Branches of what?

**Mr. Mantzavinos:** Of the legal vehicles incorporated provincially.

**The Chairman:** The vehicles incorporated provincially is a branch of what?

**Mr. Mantzavinos:** A vehicle incorporated provincially is not a branch of anything; it is a subsidiary or affiliate of one of our parent companies. Let us take, for example, Citicorp Ltd. That company is a 100 per cent owned affiliate. It is a Canadian corporation incorporated under the laws of the province of Quebec, and 100 per cent of its shares are owned by the parent company in the United States. On the other hand, we have a company called Citicorp Leasing (Canada) Limited, which is a Canadian corporation incorporated under the laws of the province of Ontario, 60 per cent of the shares of which are owned by an American company and 40 per cent owned by a Canadian corporation, the Hamilton Group, which has no relationship with Citibank. It is a joint venture type of corporation. Both these companies have branches. The one that resulted from the merger of ourselves with the Canadian group—and that is the leasing vehicle—has branches, I think, in about 15 cities around Canada. Citicorp Ltd. has, at this stage, branches, or perhaps I should say offices because they are not branches, as such, with people coming in and out, they are just places where the account officers reside, and these are placed in about five cities. That is the 100 per cent owned vehicle.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So it is 15 of one kind and five of another?

**Mr. Mantzavinos:** Yes.

**Senator Cook:** In Appendix B you give assets and earnings distributions and, rather unfortunately I think, you have lumped Canada and the Caribbean together. I wonder if you can extract Canada for us and tell us what your asset and earning distribution is.

**Mr. Mantzavinos:** For obvious reasons, senator, giving information about assets and profitability in various areas of

[Traduction]

problème se situe d'abord, sur le plan de la limite des avoirs et, enfin, sur le plan de la limite du nombre de succursales.

**Le président:** Vous parlez des succursales. Évidemment, celles-ci peuvent être ou ne pas être des personnes morales. De quelles succursales parlez-vous exactement?

**M. Mantzavinos:** Nous ne savons pas exactement à quelles succursales s'appliquent les limites. Je crois qu'il s'agit des succursales qui ne jouissent pas de la personnalité juridique? En d'autres termes, une corporation peut s'établir au Canada, être constituée en corporation par le gouvernement fédéral et ouvrir, dans les provinces, des succursales qui font partie intégrante de la corporation.

**Le président:** Vous dites qu'actuellement, vos opérations à l'intérieur du territoire canadien sont confiées à de nombreuses succursales.

**M. Mantzavinos:** C'est exact.

**Le président:** De quelles succursales s'agit-il?

**M. Mantzavinos:** D'entités juridiques incorporées dans les provinces.

**Le président:** Et l'entité provincielement incorporée est une succursale de quoi?

**M. Mantzavinos:** Une entité provincielement incorporée n'est une succursale de rien du tout. Elle est une filiale ou une société affiliée de l'une de nos compagnies mères. Prenons comme exemple Citicorp Ltée. cette compagnie est une société affiliée en propriété exclusive. C'est une société canadienne constituée conformément aux lois de la province de Québec et la compagnie mère sise aux États-Unis possède la totalité des actions. Par contre, il existe une société nommée Citicorp Leasing (Canada) Ltée qui est une société canadienne constituée conformément aux lois de la province de l'Ontario et dont soixante pour cent des actions appartiennent à une compagnie américaine tandis que le reste appartient à une société canadienne, le Groupe Hamilton, qui n'a aucun lien avec Citibank. C'est une société exportée en coparticipation. Les deux sociétés ont des succursales. Celle qui a été créée par la fusion de notre société et du Groupe canadien, qui est une société de prêt, a des succursales dans environ quinze villes canadiennes, je crois. A l'heure actuelle, Citicorp Ltée a des succursales, ou devrais-je dire des bureaux, parce qu'il ne s'agit pas de succursales où les gens vont faire des affaires, mais seulement des endroits où les comptables travaillent, et ces bureaux sont dispersés dans cinq villes. C'est une société en propriété exclusive.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il y a donc quinze succursales d'une sorte et cinq de l'autre?

**M. Mantzavinos:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Dans l'annexe B, vous exposez les avoirs et la répartition des gains et vous avez plutôt maladroitement considéré le Canada et les Antilles en bloc. Pourriez-vous nous donner les chiffres concernant le Canada sur le plan des avoirs et de la répartition des gains?

**M. Mantzavinos:** Sénateur, il n'est pas dans la politique de la société de donner des renseignements au sujet de ses avoirs



[Text]

the world, or making public assets and profits in various areas of the world, is not within the policy of the corporation. We try to give some idea of how our business is spread around the world, but giving out more information might be a problem in the competitive sphere. We give a lot of information, but if we gave information on individual countries to the public it would be different. Of course, the governments in these countries can have, on a confidential basis, full details, and they get full details here in Canada on both assets and profits.

**Senator Cook:** Well, that is quite interesting, but for my purposes Appendix B is quite useless. You say at one stage that you have 20 outlets in Canada and 44 in the Caribbean, and then we have 14 per cent assets distribution in Canada and the Caribbean and 12 per cent earnings distribution, but this does not give me any information at all. I don't know whether you have two per cent assets in Canada and one per cent earnings or what the situation is, so, as I say, it does not mean anything at all. Then on pages 7 and 8 you list a large number of corporate finance businesses which you run. Could you tell us, broadly speaking, whether these funds which you loan originated in Canada or whether they are funds from outside Canada?

**Mr. Mantzavinos:** The loans to the Olympic Company in Quebec and the loan to Manitoba are all funds that originated from outside Canada, as is the \$29 million—these are all U.S. dollars, by the way—and so is the loan to the major Canadian shipping corporation.

**Senator Cook:** So these are all non-Canadian funds?

**Mr. Mantzavinos:** They are all U.S. dollars. I believe also the financing of the big Boeing is a U.S. dollar loan.

**Senator Cook:** So the bulk of the items are U.S. dollars or Swiss francs; in other words, they are non-Canadian funds?

**Mr. Mantzavinos:** That is right.

**Senator Cook:** How was your presence in Canada necessary for these loans? Could these loans not have been negotiated even if you had no presence in Canada at all?

**Mr. Mantzavinos:** Maybe yes. It is not only companies that are operating in Canada that make foreign currency loans in Canada. But I think it is made easier to have confidence in a country and in a company in a country when you have the familiarity of proximity, and we have found that this is true around the world.

**Senator Cook:** But that is from your point of view rather than from the Canadian point of view.

**Mr. Mantzavinos:** I think it holds for both. Assuming that there is such a thing as a competitive situation in obtaining funds from the international money market, that there is more demand than supply, which is my contention, particularly at this particular stage with everybody wanting to borrow in this market, the countries and the corporations which are familiar

[Traduction]

et de sa rentabilité dans diverses parties du monde ni de les rendre publics et ce, pour des raisons évidentes. Nous essayons d'exposer d'une façon générale la manière dont notre entreprise est disséminée dans le monde, mais si nous donnions plus de renseignements, cela pourrait causer des problèmes dans le domaine de la concurrence. Nous donnons beaucoup de renseignements, mais si nous les rendions publics en nommant le pays, ce serait autre chose. Évidemment, les gouvernements de ces pays peuvent avoir, de façon confidentielle, des détails complets à ce sujet et le gouvernement du Canada possède tous les détails concernant nos avoirs et nos bénéfices au Canada.

**Le sénateur Cook:** Tout cela est très intéressant, mais l'annexe B m'est tout à fait inutile. Vous dites que vous avez vingt succursales au Canada et quarante-quatre dans les Antilles et que 14 p. 100 des avoirs et 12 p. 100 des bénéfices se trouvent au Canada et dans les Antilles, mais tout cela ne me dit rien du tout. Cela ne me dit pas si vous avez 2 p. 100 de vos avoirs et 1 p. 100 de vos bénéfices au Canada et, par conséquent, comme je vous l'ai dit, tout cela ne veut rien dire du tout. Ensuite aux pages 7 et 8 vous énumérez un nombre important d'entreprises financières que vous dirigez. Pourriez-vous nous dire, si de façon générale ces fonds que vous prêtez viennent du Canada ou s'il s'agit de fonds étrangers?

**M. Mantzavinos:** Les prêts à la Société Olympique au Québec et le prêt au Manitoba proviennent de fonds étrangers et il en est de même pour le \$29 millions—il s'agit d'argent américain—et il en est de même pour la principale société maritime du Canada.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit donc entièrement de fonds étrangers?

**M. Mantzavinos:** Il s'agit de dollars américains. Je crois également que pour le Boeing, il s'agit également de prêts en dollars américains.

**Le sénateur Cook:** Donc, dans l'ensemble, il s'agit de dollars américains ou de francs suisses. Autrement dit, ce ne sont pas des fonds canadiens.

**M. Mantzavinos:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Pourquoi deviez-vous être au Canada pour ces prêts? N'auraient-ils pas été possible de les négocier à l'extérieur du Canada?

**M. Mantzavinos:** Oui, peut-être. Il n'y a pas que les sociétés qui font affaire au Canada qui peuvent prêter en devises étrangères au Canada. Mais je crois qu'il est plus facile d'avoir confiance en un pays et en une société lorsqu'on se trouve à proximité et nous avons découvert que c'est vrai partout dans le monde.

**Le sénateur Cook:** C'est plutôt votre point de vue que celui du Canada.

**M. Mantzavinos:** Je pense que cela s'applique dans les deux cas. En supposant qu'il y a tellement de concurrence pour obtenir des fonds du marché monétaire international, que la demande est plus forte que d'offre, ce que je crois, surtout maintenant où tout le monde veut emprunter sur ce marché, les pays et les sociétés qui connaissent les institutions bancaires

[Text]

with large banking institutions are more likely to get funds at a lower rate. You can always get money at some price, but I feel that when the banking world is familiar with a corporation, it is more likely that that corporation or that country is going to get money at a slightly lower price.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I was very interested in hearing what you said in answer to Senator Macnaughton, that your company, that is Citicorp (Canada), is 100 per cent owned by Citicorp in the United States. Now, before you came here four years ago and established yourselves in the province of Quebec, was your parent making capital investments in Canada, or was any one of the group affiliated with your parent making capital loans in Canada?

**Mr. Mantzavinos:** I am not sure of any loans directly to Canada before that time. I believe the only investment that Citicorp or Citibank had in Canada was the investment in the Mercantile Bank and International Trust.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Since you have come here, then, according to the data given on page 7, you have already made available to Canadian enterprise, and this is fairly substantial enterprise, over \$200 million dollars' worth of foreign capital.

**Mr. Mantzavinos:** Most of it is foreign.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So the very fact that you have come here and have taken an interest in the Canadian scene, I would take it, has made a great contribution to the capital requirements of this country.

**Mr. Mantzavinos:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And that, I suppose, is direct lending you are doing from your parent Canadian organization, Citicorp. In addition to that, I understand you to say that you also have another enterprise which is in the leasing business. There I take it you are competing with the commercial organizations in Canada like GMAC, Traders and groups of companies like that.

**The Chairman:** Plus the banks.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, of course, plus the banks; but the banks are not in leasing yet, Mr. Chairman.

**The Chairman:** They are indirectly.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This type of operation has grown substantially in the last ten years because many American banks have subsidiary corporations here which do this work, and I take it that there is no prohibition against those Canadian affiliates of American banks getting capital from or through their parents at rates that would be better than if they applied to Canadian sources for the money.

**Mr. Mantzavinos:** There is no prohibition. In order for it to be equity capital it must be approved by FIRA. There is no prohibition against loan capital being borrowed, but there are

[Traduction]

importantes ont plus de chance d'obtenir des fonds à un taux moindre. Vous pouvez toujours obtenir de l'argent à un certain prix mais je crois que lorsque le monde bancaire connaît une société, il est plus vraisemblable que cette société ou ce pays obtiendra de l'argent à un taux légèrement inférieur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'ai été très intéressé par votre réponse à la question du sénateur Macnaughton, à savoir que votre société, c'est-à-dire Citicorp Canada, appartient entièrement à Citicorp États-Unis. Maintenant, avant de venir au Canada il y a quatre ans et de vous établir au Québec, votre société mère investissait-elle au Canada ou un groupe affilié à votre société mère prêtait-il des capitaux au Canada?

**M. Mantzavinos:** Je ne crois pas qu'on ait fait directement des prêts au Canada avant ce moment. Je pense que le seul investissement que Citicorp ou Citibank avait effectué au Canada se rapportait à la Mercantile Bank and International Trust.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Depuis que vous êtes installé ici, selon les données de la page 7, vous avez déjà mis à la disposition des entreprises canadiennes, et il s'agit d'entreprises assez importantes, plus de 200 millions de dollars en capitaux étrangers.

**M. Mantzavinos:** Oui la plupart de ces capitaux sont étrangers.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Donc le seul fait que vous soyez venus ici et que vous vous soyez intéressés au Canada, aurait énormément contribué à la masse de capitaux de ce pays.

**M. Mantzavinos:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et il s'agit, je suppose, des emprunts directs que vous faites à votre société mère canadienne, Citicorp. De plus, je crois que vous avez déclaré que vous avez également une autre entreprise qui s'occupe de crédit-bail. Je crois qu'avec cette entreprise, vous concurrencez des sociétés canadiennes comme GMAC, des commerçants et des groupes de sociétés similaires.

**Le président:** Plus les banques.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, ainsi que les banques naturellement. Mais les banques ne s'occupent pas encore de crédit-bail, monsieur le président.

**Le président:** Elles le font indirectement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce genre d'activité a pris beaucoup d'importance au cours des dix dernières années parce que de nombreuses banques américaines ont des filiales ici qui s'occupent de crédit-bail et je crois qu'on ne s'oppose aucunement à ce que ces succursales canadiennes de banques américaines obtiennent des capitaux de leur société mère ou par son entremise, à des taux beaucoup plus avantageux que s'ils s'adressaient à des sources canadiennes pour obtenir de l'argent.

**M. Mantzavinos:** Non, il n'y a pas d'interdiction. Pour devenir un placement de participation il doit être approuvé par l'agence d'examen de l'investissement étranger. Il n'y a aucune



[Text]

two limitations: one limitation is the 15 per cent withholding tax, which is not a real limitation; and the other is the thin capitalization legislation which says that a subsidiary of a foreign company can borrow only a certain multiple of its capital from abroad.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Does that apply to your organization incorporated in Ontario?

**Mr. Mantzavinos:** Yes, sir.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I cannot recall the exact figures at the moment but, despite that limitation, the general position of those subsidiaries of foreign banks, or American banks, generally, has improved tremendously in the last decade. There does not really seem to be too much of a limitation. They are not only in competition but, I would think, are actually outstripping the Canadian competition.

**Mr. Mantzavinos:** The limitation only applies to obtaining funds from outside Canada. There is absolutely no limitation on their borrowing domestically.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I realize that, but I presume most of their funds do come from outside.

**Mr. Mantzavinos:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Put it this way: The funds from outside are cheaper than the funds available here.

**Mr. Mantzavinos:** Yes, but there is a limitation on the total amount which can be brought in from outside. Therefore, the bulk of the financing is done in the domestic money market.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Really? That is interesting. Despite that fact, this segment of the money market has grown tremendously in the last ten years, hasn't it?

**Mr. Mantzavinos:** Yes, but the cost advantage in the sources of funds is only one of the competitive factors, and it is not the major competitive factor.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What is the major factor?

**Mr. Mantzavinos:** Expertise, organization, aggressive selling, good management.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And, I suppose, new wrinkles as to what kind of loans are required and what are the requirements of the market, and that sort of thing.

**Mr. Mantzavinos:** All of the managerial aspects as a total are usually more important than any economic advantage in terms of a particular cost.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I presume your larger experience in the United States and in other foreign countries, particularly in Europe, has given you roads down which you can go in Canada which may involve innovation in lending here.

[Traduction]

interdiction à l'égard des emprunts, mais il y a deux restrictions: la première consiste en une retenue fiscale de 15 p. 100, mais il ne s'agit pas d'une véritable restriction, la deuxième, c'est la loi sur la capitalisation, laquelle stipule qu'une filiale d'une société étrangère ne peut emprunter qu'un certain multiple de son capital à l'étranger.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela s'applique-t-il à votre organisation constituée en corporation en Ontario?

**M. Mantzavinos:** Oui, Monsieur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne peux me souvenir des chiffres exacts, mais en dépit de cette restriction la position générale de ces filiales de banques étrangères ou de banques américaines s'est beaucoup améliorée au cours des dix dernières années. Il ne semble pas y avoir beaucoup plus qu'une restriction. Elles ne se trouvent pas seulement en concurrence, mais je pense qu'elles gagnent réellement de vitesse sur la concurrence canadienne.

**M. Mantzavinos:** La restriction ne s'applique qu'à l'obtention de fonds à l'extérieur du Canada. Il n'y a absolument aucune restriction quant aux emprunts effectués dans le pays.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je m'en rends compte, mais je suppose que presque tous leurs fonds viennent de l'extérieur.

**M. Mantzavinos:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Disons alors que les fonds qui viennent de l'extérieur sont plus économiques que les fonds disponibles ici.

**M. Mantzavinos:** Oui, mais il y a une restriction sur le montant total que nous pouvons apporter de l'étranger. Par conséquent, tout le financement se fait sur le marché monétaire interne.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Réellement? C'est intéressant. En dépit de ce fait, ce secteur du marché monétaire a monté en flèche au cours des dix dernières années.

**M. Mantzavinos:** Oui, mais l'avantage du coût dans la source des fonds n'est qu'un des facteurs de concurrence et encore il ne s'agit pas du principal facteur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quel est le facteur principal?

**M. Mantzavinos:** L'expérience pratique, l'organisation, des techniques de vente efficaces et une bonne gestion.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et je suppose également savoir quels prêts sont nécessaires et connaître les besoins du marché.

**M. Mantzavinos:** La gestion est, en règle générale, plus importante que les avantages économiques.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je suppose que l'expérience que vous avez acquise aux États-Unis et dans d'autres pays étrangers, notamment en Europe, vous permet d'innover en matière de crédit au Canada.



[Text]

**Mr. Mantzavinos:** New ideas, ideas developed in different environments which could be applicable to the Canadian scene.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You would agree, then, that the fact that you and other companies in your position have come into Canada not as banks but as limited companies providing financial services has made tremendously large pools of capital available for Canadian requirements.

**Mr. Mantzavinos:** Yes, but a little bit more than just capital is involved here. It is capital, yes, but there is a new approach and the fact that the new boy in town must try harder to find a place for himself. So there are the general advantages of competition to the consumer or to the user of the services of an industry.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The new boy has also developed experience in other countries which will be useful here for himself and for Canadians generally.

The whole thrust of my questioning here is that I believe it is salutary for Canadian borrowers and Canadian industry generally to have people like yourselves entering Canada and making funds available for the development of this country, funds which otherwise might not be available.

**Mr. Mantzavinos:** Yes, sir. That has been the experience not only in Canada but in many areas. The United Kingdom, for example, has had a tremendous advantage because it permitted London to become the financial centre of the Eurocurrency market because of its wide-open approach to banking.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, the innovations you are able to apply here you have also been able to apply in other foreign markets in Europe and perhaps to a smaller extent in South America?

**Mr. Mantzavinos:** Yes, sir.

**The Chairman:** Senator Connolly, what is the basis for your assumption that this money which was invested in Canada by Citicorp and other foreign banks, directly or indirectly, would not have come in in any event?

**Senator Connolly (Ottawa West):** I do not say it would not have come in in any event, but I think that the thrust of the witness's evidence has been that their presence here has made the money more readily available for Canadians, who take advantage of the services that they can offer.

**The Chairman:** That is not the purport of my question, senator. Citicorp found an attractive investment in Canada. Quite obviously they have done very well. I assume that other foreign banks who have been operating in Canada also find a good market here for the money they have to sell. So their investment has been highly successful.

If you were not perhaps better treated than you are, why should we assume that you would not come in, Mr. Mantzavinos?

**Mr. Mantzavinos:** You mean, if we were treated in a worse fashion?

[Traduction]

**M. Mantzavinos:** De nouvelles idées mises au point dans d'autres pays et qu'on pourra appliquer au Canada.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous êtes donc d'accord pour dire que votre implantation et celle d'autres sociétés similaires au Canada, non pas en tant que banques mais en tant que sociétés anonymes offrant des services financiers, ont contribué à mettre une masse de capitaux à la disposition du marché Canadien.

**M. Mantzavinos:** Oui, mais ce n'est pas uniquement une question de capital. Il ne faut pas perdre de vue que le nouveau venu éprouve davantage de difficultés à se faire une place. Le consommateur ou l'utilisateur des services d'un secteur bénéficient donc de la concurrence.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le nouveau venu a également acquis de l'expérience dans d'autres pays et elle lui servira ainsi qu'aux autres Canadiens en général.

Les emprunteurs canadiens et l'industrie en général ne peuvent, à mon avis, que tirer avantage de notre implantation au Canada et des capitaux qui contribuent au développement de ce pays, capitaux qui autrement ne seraient pas disponibles.

**M. Mantzavinos:** Oui, monsieur. Nous l'avons fait non seulement au Canada, mais dans d'autres pays. La Grande-Bretagne, par exemple, a bénéficié d'un énorme avantage puisque Londres a pu devenir le centre financier du marché des euro-devises à cause de la diversité de ses opérations bancaires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En d'autres termes, vous avez déjà appliqué vos nouvelles idées dans d'autres pays européens et peut-être, dans une moindre mesure, en Amérique latine avant de le faire ici.

**M. Mantzavinos:** Oui, monsieur.

**Le président:** Sénateur Connolly, sur quoi vous fondez-vous pour affirmer que l'argent investi au Canada par la société Citicorp et par d'autres banques étrangères, directement ou indirectement, n'aurait pas été investi autrement?

**Le sénateur (Ottawa-Ouest):** Je ne dis pas que cet argent n'aurait pas été investi au Canada mais je pense, d'après ce qu'a dit notre témoin, que la présence de ces capitaux au Canada a permis aux Canadiens d'en profiter et de tirer des avantages des services que ces banques peuvent offrir.

**Le président:** Ce n'est pas le sens de ma question, sénateur. Citicorp a trouvé à placer ses capitaux de façon avantageuse au Canada. Cette société s'est apparemment bien débrouillée. Je suppose que d'autres banques étrangères qui opèrent au Canada trouvent également de bons placements sur le marché canadien. Leurs investissements ont donc été très rentables.

Si vous n'étiez pas mieux traité que vous ne l'êtes, pourquoi devrions-nous supposer que vous ne vous implanteriez pas au Canada, monsieur Mantzavinos?

**M. Mantzavinos:** Vous voulez dire, si nous étions mal traités?

[Text]

**The Chairman:** My first question should be: Have you any objection to the way in which you have to carry on business operations in Canada now?

**Mr. Mantzavinos:** None whatsoever.

**The Chairman:** All right. You have stated certain reservations which you have with respect to what the white paper proposes, if you are to become a bank in Canada. In other words, you are not subscribing to the white paper in all of its conditions. Is that right?

**Mr. Mantzavinos:** That is right, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Have you told us all of the points you are not subscribing to?

**Mr. Mantzavinos:** Yes, sir.

**The Chairman:** Then let me ask you what is the percentage of the unit bank system in the United States overall? To what extent would the unit bank system prevail in the banking industry in the United States?

**Mr. Mantzavinos:** I am not familiar with the term "unit bank." Mr. Chairman. What does it mean?

**Senator Connolly (Ottawa West):** The chairman is referring to the unit bank system as opposed to the branch bank system.

**Mr. Mantzavinos:** You mean the fact that in the United States you cannot have multi-state banking?

**The Chairman:** That is one of the features, but in the United States a bank locates in what is presumed to be a prosperous area in which there is a certain amount of industry. The bank operates on its own and it is subject to reserve requirements, et cetera, on the basis of the nature of its operations. I want to know to what extent that method prevails in the United States.

**Mr. Mantzavinos:** So far as I know, in the United States there are two types of banking regulations. One set of regulations applies to the federally, nationally incorporated banks, and the other set applies to state incorporated banks; and although the federal regulations are common, the regulations applying to state banks are totally different. You have the two extremes, for example, where in California you have statewide banking, branching, and in Illinois you have one outlet type of banking. So it covers a multitude of types of regulations. Canada has a much simpler structure. It has ignored the federal organization of the country and has had banks which cover the whole country.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is because of the federal organization.

**Mr. Mantzavinos:** Because of? Maybe. We have in Canada, say, 12 banks, and even if we add all of the other financial institutions we would not have a very large number; and in the United States they have 14,000 banks.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is precisely the point the chairman has raised—

**Mr. Mantzavinos:** Whether having 14,000 banks is better than having 12, or whatever is the number of banks, plus the other institutions, is difficult to evaluate. One thing for sure is

[Traduction]

**Le président:** D'abord je devrais plutôt vous demander si vous avez des objections à formuler sur la façon dont vous devez effectuer vos opérations bancaires au Canada?

**M. Mantzavinos:** Aucune.

**Le président:** Très bien. Vous avez émis certaines réserves au sujet des propositions du Livre Blanc, au cas où vous deviendriez une banque au Canada. En d'autres termes, vous ne souscrivez pas à toutes les conditions du Livre Blanc. Est-ce exact?

**M. Mantzavinos:** C'est exact, monsieur le président.

**Le président:** Nous avez-vous donné tous les points sur lesquels vous n'êtes pas d'accord?

**M. Mantzavinos:** Oui, monsieur.

**Le président:** Quel est le pourcentage du système bancaire représenté par le système bancaire unitaire aux États-Unis? Ce système est-il répandu dans le secteur bancaire aux États-Unis?

**M. Mantzavinos:** Je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire, monsieur le président.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le président parle du système bancaire unitaire par opposition au système des filiales.

**M. Mantzavinos:** Vous voulez dire qu'aux États-Unis, il n'est pas possible d'avoir des filiales dans plusieurs États?

**Le président:** C'en est un des aspects, mais aux États-Unis une banque s'installe dans une région qui est censée être prospère et où un minimum d'industries sont implantées. Cette banque est unique et est assujettie aux dispositions sur la constitution de réserves, etc. en fonction de la nature de ses opérations. Je voudrais savoir dans quelle mesure cette méthode prime aux États-Unis.

**M. Mantzavinos:** Autant que je le sache, il existe deux types de réglementations bancaires aux États-Unis. D'un côté, celles qui s'appliquent aux banques fédérales, et de l'autre, celles qui s'appliquent aux banques des États. La réglementation fédérale est commune à toutes les banques, ce qui n'est pas le cas des réglementations s'appliquant aux banques des États. Vous avez les deux extrêmes, par exemple, en Californie les banques ont des filiales dans tout l'État tandis qu'en Illinois, les banques sont uniques. Les règlements sont donc variés. Le Canada a une structure beaucoup plus simple. L'organisation fédérale du pays n'est pas prise en considération et les banques couvrent l'ensemble du territoire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est dû à l'organisation fédérale.

**M. Mantzavinos:** Vous pensez? Peut-être; nous avons, disons, 12 banques au Canada; même en ajoutant toutes les autres institutions financières leur nombre ne serait pas très important, alors qu'il existe 14,000 banques aux États-Unis.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est précisément le point que le président a soulevé...

**M. Mantzavinos:** Il est difficile de décider s'il vaut mieux avoir 14,000 ou 12 banques, plus les autres institutions finan-



[Text]

that you can be a lot surer of the strength of the Canadian banking system, because—

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, may I follow that up with a supplementary? You referred to the fact, Mr. Mantzavinos, that Californian incorporated banks have a branch system. Are those banks, as a result of that, stronger than they are, say, in Illinois where there is simply the one outlet per incorporation?

**Mr. Mantzavinos:** It is difficult to say “stronger”. I would say that one of the reasons why the Bank of America, for example, has a tradition of being the largest bank in assets is that unlike the New York based banks it could have statewide branching.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The potential is there for strength.

**The Chairman:** My question was directed at the point of reciprocity, as to whether reciprocity, as proposed in the white paper, in the different circumstances of banking services and operations in the United States and Canada, is feasible and workable.

**Mr. Mantzavinos:** Again it is a matter of how you interpret “reciprocity”. If reciprocity means equal treatment, that Canadian banks, or German banks, or those in the United States, would be treated the same way as the domestic banks, I think that is definitely feasible. Now, what benefit that would be to a Canadian bank that is refused a licence to operate in Kentucky, for example, is a difficult question to answer.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I wonder whether the answer to this question might help the chairman? Of the 14,000 banks in the United States, what percentage is likely to have an interest in banking abroad—banking in Canada, banking in Europe?

**Mr. Mantzavinos:** I think an infinitesimally small percentage.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So when we talk about reciprocity, we are really talking about a small number, as between Canada and the United States. We are really talking about only a relatively small, though perhaps powerful, number of American banks, are we?

**Mr. Mantzavinos:** I would say so.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That might be interesting to Senator Macnaughton.

**Mr. Poissant:** You agree there should be a ceiling of 15 per cent. I think it is far from being achieved in Canada for foreign banks. You disagree that there should be no ceiling on a per bank basis. Would you agree that on a contrary basis there should be some sort of limit, that the 15 per cent be allocated among the countries in the world, or that the 15 per cent should be applicable to anyone but, in fact, it could happen that it could apply to very few countries now represented in Canada? Would you favour some sort of quota system per country?

[Traduction]

cières. Il est cependant certain que le système bancaire canadien est fort parce que . . .

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, à ce sujet, puis-je poser une autre question? Monsieur Mantzavinos, vous avez dit que les banques constituées en sociétés en Californie pouvaient avoir des succursales. En a-t-il résulté des opérations bancaires plus fortes que, disons, en Illinois où les banques constituées en société ne disposent que d'un seul établissement?

**M. Mantzavinos:** Il est difficile de parler de force; je dirais qu'une des raisons pour lesquelles la Bank of America par exemple a été traditionnellement reconnue comme la plus puissante du point de vue actifs réside dans le fait que, contrairement aux banques installées à New York, elle peut avoir des succursales dans tous les États-Unis.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est donc une force.

**Le président:** Ma question touchait le problème de la réciprocité, à savoir si celle que propose le Livre blanc au sujet des différentes activités et services bancaires aux États-Unis et au Canada est faisable et si elle peut fonctionner.

**M. Mantzavinos:** Encore une fois, c'est une question d'interprétation; si par réciprocité vous entendez un système semblable, où les banques canadiennes ou allemandes ou celles des États-Unis seraient considérées comme des banques nationales, j'estime que c'est tout à fait faisable. Il est difficile de savoir quel avantage en retirerait une banque canadienne qui n'obtiendrait pas de permis pour s'installer au Kentucky par exemple.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je me demande si la réponse à cette question pourrait vraiment aider le président? Sur les 14,000 banques américaines, combien aimeraient avoir des activités à l'étranger, au Canada ou en Europe?

**M. Mantzavinos:** Je crois qu'il s'agit d'un pourcentage extrêmement minime.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ainsi, lorsque nous parlons de réciprocité entre le Canada et les États-Unis, il s'agit en fait de l'établir avec un nombre limité de banques américaines puissantes, est-ce bien le cas?

**M. Mantzavinos:** Je le pense.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela pourrait intéresser le sénateur Macnaughton.

**M. Poissant:** Vous estimez qu'il devrait y avoir un plafond de 15 p. 100 et il me semble qu'il est loin d'être réalisé au Canada pour les banques étrangères. Vous ne voulez pas supprimer les plafonds par banque prise comme entité séparées. Seriez-vous plutôt d'accord pour pratiquer certaines limites, en ce sens que ce pourcentage de 15 p. 100 soit réparti entre les divers pays du monde, ou qu'il s'applique à tous, à moins qu'il ne s'applique qu'à très peu de pays actuellement représentés au Canada. Préférez-vous appliquer un système de contingentement à chaque pays?



[Text]

**Mr. Mantzavinos:** Firstly, I do not agree or disagree with a 15 per cent limit. All I am saying—

**Mr. Poissant:** Your brief seems to indicate that.

**Mr. Mantzavinos:** I would say that given that—and that is for the Canadian government legislative process to decide—we make certain comments. Agreement means that we agree that there should be limitations to banking, some kind of limitation. We think there should not be any, but that is a personal opinion. But given the objective of national control, we feel that could be achieved on the 15 per cent. I am sorry to belabour that point, but I think it is important.

I do not know of any place or any area where the quota system has worked, whether it is in allocating market share or in import control, or in anything else. I think it can only cause problems. Firstly, the 15 per cent is large enough to accommodate quite a few people—and why not use the first-come-first-served principle if we presume for a moment that that ceiling will be reached very soon? I think it will take many years before it is even approached, because it is now a much smaller number. Of course, it depends what this 15 per cent is a percentage of. It is not very clear in the white paper. But even the smallest estimate brings that ceiling to about \$6 billion, I understand. By the time the \$2 billion becomes \$6 billion, the Canadian banking system will have grown, so there will again be room. So I think, to answer your question, senator: (a) quotas generally do not work—or, at least, I do not know of any area where they work; and, (b) there is no need for those quotas.

**Mr. Poissant:** Mr. Chairman, may I make just one correction—

**The Chairman:** I should like to comment on what was said. I would think the quota system might add to international tensions, if you get people struggling to get quotas for the different countries and you have to make decisions, as against having a first-come-first-served basis and when the percentage is exhausted it is exhausted.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am wondering why Mr. Lévesque, instead of speaking to the Economic Club in New York, did not go to see the witness and a few other people like him in Canada. He may have got his money that way.

**Mr. Poissant:** Does Citicorp accept any chequable deposits in Canada, except for the Mercantile Bank?

**Mr. Mantzavinos:** No, sir.

**Mr. Poissant:** Secondly, the white paper does not seem to distinguish between “retail” and “wholesale” banking. Would you be willing to submit what you think it is?

[Traduction]

**M. Mantzavinos:** Tout d'abord, je ne suis ni pour ni contre cette limite de 15 p. 100 tout ce que je veux dire . . .

**M. Poissant:** C'est ce que semble indiquer votre mémoire.

**M. Mantzavinos:** Je dirais que nous faisons des commentaires sur les limites que détermineront les instances législatives canadiennes. Les accepter signifierait que nous estimons aussi qu'il faudrait apporter certaines limites aux opérations bancaires; pour notre part, nous n'en préconisons pas, mais il est vrai que c'est un point de vue subjectif. Cependant, dans le cadre de contrôles sur le plan national, nous estimons que ces limites pourraient être efficaces sur une base de 15 p. 100. Je regrette de m'étendre si longtemps sur ce sujet, mais il me paraît important.

Il n'existe à ma connaissance aucun pays où le système de contingentement fonctionne, qu'il s'applique à la répartition du marché, ou qu'il joue sur le contrôle des importations ou ailleurs. Il ne peut selon moi que créer des problèmes. Tout d'abord, ce pourcentage de 15 p. 100 est suffisamment important pour satisfaire suffisamment d'intéressés et pourquoi ne pas décider de donner la préférence aux premiers arrivés en supposant un moment que les limites seront atteintes très rapidement? J'estime cependant qu'il faudra beaucoup d'années avant d'y arriver, parce que le nombre est actuellement beaucoup plus petit. Évidemment, il faut savoir où jouent ces 15 p. 100. Le Livre blanc ne le précise pas très bien; une évaluation même restreinte porterait me semble-t-il ce plafond à environ \$6 milliards. Le système bancaire canadien aura eu le temps de se développer pendant la période où ses \$2 milliards en deviendront 6, ce qui ne sera à nouveau une marge importante. Ainsi, pour répondre à votre question, sénateur, j'estime que d'une part, en général, les contingentements ne fonctionnent pas ou du moins j'ignore où ils sont efficaces, et par ailleurs, ils ne s'imposent pas.

**M. Poissant:** Monsieur le président, pourrais-je faire une simple correction . . .

**Le président:** J'aimerais faire un commentaire sur ce qui vient d'être dit. Il me semble que les contingentements pourraient accroître les tensions internationales, car certains adopteront une position agressive pour en obtenir pour leur propre pays, et il faudra prendre des décisions pour savoir s'il faut donner la préférence aux premières demandes; de plus, une fois que le pourcentage est entièrement utilisé, il n'y a plus rien à faire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je me demande pourquoi M. Lévesque, au lieu de s'adresser au Club économique à New York, n'est pas allé voir le témoin et d'autres personnes comme lui au Canada. Il aurait pu obtenir son argent de cette façon.

**M. Poissant:** Citicorp accepte-t-elle des dépôts avec opérations au Canada, sauf pour la Banque de commerce?

**M. Mantzavinos:** Non, monsieur.

**M. Poissant:** Deuxièmement, le Livre blanc ne semble pas distinguer les opérations bancaires de gros et de détail. Pourriez-vous nous dire quel est, à votre avis, la différence entre les deux?

[Text]

**Mr. Mantzavinos:** If we assume that there is a need for limitations, regulations, quotas and percentages, then maybe a differentiation between those two types of banking could be useful, because it depends on what are the fears, what Canada wants to protect, what evil Canada wants to protect its banks from. If the fear is "Would you have a foreign bank in every city in Canada?", then, of course, it is the retail banking that has to be controlled. If it is the creaming of the business and getting the best, or only the business from large companies, then, of course, that is not necessary.

**Mr. Poissant:** But what makes the difference between retail banking and wholesale banking?

**The Chairman:** Perhaps you could put it this way: What are the features of wholesale banking, as you know them?

**Mr. Mantzavinos:** The basic feature of wholesale banking is a very limited branch or office network, as opposed to a very wide network. The second feature is a very small average asset, where your average loan, in retail banking, would be, say, \$5,000 or \$10,000, while in wholesale banking it would be \$225,000, let us say.

**The Chairman:** Or maybe \$5 million.

**Mr. Mantzavinos:** Or even \$5 million. Well, I do not know about that but anyway, it is the average size of the asset and the branch network.

**Senator Cook:** Does it have anything to do with accepting deposits?

**Mr. Mantzavinos:** A wholesale bank does accept deposits, but only from large depositors.

**Senator Cook:** Could I say that you do not take deposits from the public?

**Mr. Mantzavinos:** Yes, absolutely, if you mean by "the public" the man in the street, or the man or woman with a savings account, because the deposits taken by the wholesale banks are either in the form of large certificates of deposit or operating accounts that run in the hundreds of thousands or millions.

**Senator Cook:** Generally speaking, a wholesale bank would not accept deposits, as the term is generally understood, from the public.

**Mr. Mantzavinos:** Right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is the Mercantile a good example of a wholesale bank?

**Mr. Mantzavinos:** I do not think so.

**The Chairman:** You would describe your acceptance or otherwise of deposits as being highly selective. Is that right?

**Mr. Mantzavinos:** No. The Mercantile, I believe—

**The Chairman:** I am talking about your bank.

**Mr. Mantzavinos:** We do not accept deposits of any kind.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well, you are not a bank.

[Traduction]

**M. Mantzavinos:** Dans la mesure où nous estimons qu'il est nécessaire d'avoir des limites, des règlements, des contingents et des pourcentages, une différence entre ces deux types de transactions bancaires pourrait être utile. Tout dépend des craintes du Canada, de ce qu'il désire protéger, et de quoi. S'il craint d'avoir une banque étrangère dans chaque ville du Canada, c'est évidemment les opérations bancaires de détail qu'il importe alors de contrôler. S'il s'agit de transactions importantes ou simplement avec de grandes compagnies, alors, évidemment, ce n'est pas nécessaire.

**M. Poissant:** Mais quelle est la différence entre une opération bancaire de détail et une opération bancaire de gros?

**Le président:** Vous pourriez peut-être nous dire d'abord quelles sont les caractéristiques des opérations bancaires de gros?

**M. Mantzavinos:** La principale caractéristique des opérations bancaires de gros, c'est qu'elles s'effectuent dans un réseau de succursales très limité. Leur seconde caractéristique, c'est que leur actif moyen est très peu élevé. Dans les opérations bancaires de détail, le prêt moyen serait, disons, de \$5,000 ou de \$10,000, alors que dans les opérations bancaires de gros, il serait de \$225,000, disons.

**Le président:** Ou peut-être de \$5 millions.

**M. Mantzavinos:** Ou même de \$5 millions. Je ne pourrais préciser davantage, mais de toute façon, c'est une distinction fondée sur l'importance des prêts et du réseau de succursales.

**Le sénateur Cook:** Cela a-t-il quelque chose à voir avec l'acceptation de dépôts?

**M. Mantzavinos:** Une banque de gros accepte des dépôts, mais seulement de la part de grand déposants.

**Le sénateur Cook:** Est-ce à dire que vous n'acceptez pas de dépôts du public?

**M. Mantzavinos:** Oui, absolument, si vous entendez par «public» l'homme de la rue, ou la personne qui a un compte d'épargne car les banques de gros n'acceptent que d'importants certificats de dépôt, ou des comptes d'exploitation qui portent sur des millions de dollars.

**Le sénateur Cook:** En général, une banque de gros n'accepterait pas de dépôts, au sens où nous l'entendons habituellement, de la part du public.

**M. Mantzavinos:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La Banque de commerce est-elle un bon exemple de banque de gros?

**M. Mantzavinos:** Je ne pense pas.

**Le président:** Estimez-vous que vous acceptez des dépôts de façon très sélective?

**M. Mantzavinos:** Non. La Banque de commerce, je pense...

**Le président:** Je parle de votre banque.

**M. Mantzavinos:** Nous n'acceptons aucun type de dépôts.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans ce cas, votre société n'est pas une banque.



[Text]

**Mr. Mantzavinos:** We are not a bank.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You may be able to become a bank under the proposed legislation, but at the moment neither your company nor your Ontario affiliate is a bank.

**The Chairman:** Senator Connolly, do not forget that the trust and loan companies take deposits.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I know; but Citicorp is not a trust company, or a loan company, either.

**Senator Macnaughton:** Would the witness tell us where and how his concern raises its capital? Where do you get your money, and how?

**Mr. Mantzavinos:** We have three sources. One source is the equity brought in through our various vehicles, which, as in all banking institutions, is a small multiple of the total.

**Senator Connolly (Ottawa West):** By that, you mean the proceeds from the selling of shares?

**Mr. Mantzavinos:** That is right. The second source is loan capital borrowed from our parents. The third source is Canadian domestic funds borrowed in the commercial paper market in Canada.

**Senator Macnaughton:** What percentage would that be of your total?

**Mr. Mantzavinos:** This would be by far the largest percentage. I do not have the numbers.

**Senator Macnaughton:** As high as 70 per cent?

**Mr. Mantzavinos:** Yes, sir, I believe it is as high as that.

**The Chairman:** You mean, from chartered banks?

**Mr. Mantzavinos:** No, borrowed from the marketplace by selling commercial paper in the money market. It is a money market instrument, by which we sell notes—90-day notes, 180-day notes—to various investors in Canada.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is 70 per cent of the source of the money that you need?

**Mr. Mantzavinos:** Oh, yes.

**Senator Cook:** Are most of your loans term loans?

**Mr. Mantzavinos:** Oh, yes.

**Senator Cook:** You borrow, say, 70 per cent of your loanable assets at 90 days, and lend them out for a number of years.

**Mr. Mantzavinos:** Yes, but our term loans generally speaking, although there may be an exception or two, are at a floating rate; therefore the interest rate is determined at so much over prime, just as in the case of the other banks, and therefore they automatically adjust the interest rate.

[Traduction]

**M. Mantzavinos:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous pourriez vous constituer en banque en vertu du projet de loi, mais à l'heure actuelle, ni votre société, ni votre succursale ontarienne, ne sont des banques.

**Le président:** Sénateur Connolly, n'oubliez pas que les sociétés de prêts et de fiducie acceptent des dépôts.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je sais. Mais Citicorp n'est pas une société de fiducie, ni une société de prêts.

**Le sénateur Macnaughton:** Le témoin pourrait-il nous dire où et comment son entreprise mobilise son capital? Où prenez-vous votre argent, et comment?

**M. Mantzavinos:** Nous avons trois sources. Premièrement, la mise de fonds de nos actionnaires, ce qui représente, comme dans toutes les institutions bancaires, un faible pourcentage total.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous voulez dire les sommes que vous retirez de la vente d'actions.

**M. Mantzavinos:** C'est exact. Deuxièmement, les capitaux empruntés à la société mère. Et troisièmement, les fonds intérieurs canadiens empruntés sur le marché des titres fiduciaires au Canada.

**Le sénateur Macnaughton:** Quel pourcentage représente cette dernière source?

**M. Mantzavinos:** C'est de loin le pourcentage le plus élevé. Mais je n'ai pas les chiffres ici.

**Le sénateur Macnaughton:** S'agit-il d'un chiffre aussi élevé que 70 p. 100?

**M. Mantzavinos:** Oui, monsieur.

**Le président:** Vous voulez dire des fonds empruntés aux banques à charte?

**M. Mantzavinos:** Non. Empruntés sur le marché, par la vente de titres fiduciaires sur le marché monétaire. C'est un instrument du marché monétaire, par lequel nous vendons des valeurs—des valeurs de 90 ou de 190 jours—à divers investisseurs au Canada.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est-à-dire 70 p. 100 de la source des fonds dont vous avez besoin.

**M. Mantzavinos:** En effet.

**Le sénateur Cook:** Vos prêts sont-ils pour la plupart des prêts à terme?

**M. Mantzavinos:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Vous empruntez, disons, 70 p. 100 de votre actif consacré à des prêts sur une période de 90 jours, et le prêtez pendant un certain nombre d'années.

**M. Mantzavinos:** Oui, mais en général, bien qu'il puisse y avoir une exception ou deux, le taux de nos prêts à terme fluctue. Donc, le taux d'intérêt est déterminé à tant en plus du taux préférentiel, tout comme dans le cas des autres banques. Par conséquent, elles ajustent automatiquement le taux d'intérêt.



[Text]

**Senator Cook:** I am talking about these advances or loans to you that are payable in very short periods of time.

**Mr. Mantzavinos:** Yes, but we are hopeful always that we could roll over our liabilities at some price.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Obviously you do.

**Mr. Mantzavinos:** This is the name of banking: borrowing short and lending long.

**Senator Macnaughton:** Did I understand you to say that you feel that length of residence of a company in Canada should give a certain amount of preference when the 15 per cent limitation is being considered?

**Mr. Mantzavinos:** Not necessarily. All I am saying is that it should be on the basis of "first come first served." This is what I prefer. I think this is the simplest way to do it.

**Senator Macnaughton:** On the question of reciprocity, I suppose we are really talking about reciprocity in a few places, rather than the whole United States market—such as New York, Chicago, Los Angeles and San Francisco; because with just the one bank system, as opposed to the branch system, it is impossible for Canadian banks to compete in all the little places all through the United States.

**Mr. Mantzavinos:** I believe that some Canadian banks—though I am not 100 per cent sure—do have operations in more than one state today. In fact, one of the things being discussed by the people who wish to change the legislation in the United States is the wisdom of allowing foreign banks to have an advantage that United States banks do not have; but, generally speaking, it is very difficult to deal with reciprocity, except by saying that we will not, for example, give a licence to a Kentucky state bank—I am just using Kentucky as an example—because Kentucky will not permit a Canadian bank to start operations there.

**The Chairman:** Therefore, that would appear to force us to the conclusion that in the circumstances in which we are discussing it, while it may convey a lot, reciprocity is not a very practical thing.

**Mr. Mantzavinos:** It is practical from one point of view. I think it was Senator Connolly who pointed this out. The banks that are interested in coming to Canada are the large banks, and they come from those states where you can use reciprocity—for example, New York State, or California or Illinois. In that context, therefore, because you are dealing with a relatively small number of banks that would be at all interested in coming to Canada, I think reciprocity could be used.

**Mr. Poissant:** You are operating in Canada now under a bank—Mercantile—but some of your other operations are under separate subsidiary companies.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I stop you there? Did you say "under Mercantile"?

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Je parle des avances ou des prêts qui vous sont consentis et qui sont payables sur de très courtes périodes.

**M. Mantzavinos:** Oui, mais nous espérons toujours pouvoir fixer notre passif à un certain prix.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Évidemment, vous le faites.

**M. Mantzavinos:** C'est ce qui caractérise les opérations bancaires: on emprunte à court terme, et on prête à long terme.

**Le sénateur Macnaughton:** Avez-vous dit que vous estimiez qu'il faudrait tenir compte, jusqu'à un certain point, de la durée de résidence au Canada d'une société lorsqu'il s'agit d'appliquer la limite de 15 p. 100?

**M. Mantzavinos:** Pas nécessairement. A mon avis, ce devrait être «premier arrivé, premier servi». C'est ce que je préfère. Je pense que c'est la façon la plus simple.

**Le sénateur Macnaughton:** Au sujet de la réciprocité, je suppose qu'en fait nous parlons de réciprocité dans différents endroits plutôt que sur l'ensemble du marché américain, comme à New-York, à Chicago, à Los Angeles et à San Francisco, car dans un système à établissement unique par opposition à un système de succursales, les banques canadiennes ne peuvent soutenir la concurrence dans tous les petits villages à travers les États-Unis.

**M. Mantzavinos:** Certaines banques canadiennes, je crois mais je n'en suis pas absolument sûr, sont aujourd'hui installées dans plus d'un État. En fait, ceux qui désirent modifier la loi aux États-Unis discutent, entre autres, dans quelle mesure il serait sage d'accorder aux banques étrangères des avantages dont ne jouissent pas les banques américaines; mais d'une façon générale, les cas de réciprocité ne se règlent que difficilement, si ce n'est d'affirmer, par exemple, que nous n'accorderons pas de licence à une banque de l'État du Kentucky, je ne me sers du Kentucky que comme d'un exemple, puisque le Kentucky ne permet pas à une banque canadienne de s'installer sur son territoire.

**Le président:** Nous sommes donc obligés de conclure, semble-t-il, qu'étant donné le cadre de notre discussion, la réciprocité n'est pas une solution très pratique, même si de nombreux avantages peuvent en découler.

**M. Mantzavinos:** Elle peut être pratique si l'on considère la chose d'un certain point de vue. C'est le sénateur Connolly, je crois, qui l'a indiqué. Ce sont en effet les grosses banques qui sont intéressées à venir au Canada, et elles sont déjà installées dans les États où la réciprocité est possible, par exemple, dans les États de New-York, de Californie ou de l'Illinois. Dans ce contexte par conséquent, vu le nombre relativement restreint de banques qui auraient quelque intérêt à s'installer au Canada, je crois que nous pourrions appliquer la réciprocité.

**M. Poissant:** A l'heure actuelle, vous effectuez des opérations dans le cadre d'une banque, la Mercantile, bien que certaines de vos autres activités dépendent de filiales séparées.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Puis-je vous arrêter ici? Avez-vous dit: «La Mercantile»?

[Text]

**Mr. Mantzavinos:** I would like to clarify that issue, if I may, regarding Mercantile. We view the Mercantile as a very good investment, but we do not view it as part of the Citicorp organization, for the simple reason that we have only 24 per cent of the stock. That percentage is going to be reduced, as the capital of the Mercantile increases, to 10 per cent, automatically, because under the 1967 Bank Act we cannot participate in any new capital issue until it becomes 10 per cent. It has a Canadian board of directors, and I think Citicorp—Citibank—have four out of 16 members. We therefore do not view Mercantile as being part of our managed affiliates. Mercantile is more, today, of an investment—though a very important investment, and an investment we are very interested in—but it is not something with which we have a day-to-day contact with regard to the way it is being managed.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is it one of your Canadian sources of funds?

**Mr. Mantzavinos:** It competes with all of our other sources of funds, and we compete with it on the lending side. There are many cases of their having taken customers away from us, and vice versa.

**Mr. Poissant:** Is the white paper not giving you more flexibility by providing for foreign banks to own 100 per cent of the shares of Canadian banks if they do incorporate under the proposed legislation? Now, that is only part of my question. The second part is as follows. On page 22 of your brief you speak of your subsidiary companies and you say you wish that these companies would continue to participate as they are in Canada. That is an exception to the general rule the white paper is proposing.

**Mr. Mantzavinos:** That is the second question. What is the first, again?

**Mr. Poissant:** Would it be the intention of Citicorp to incorporate a bank in Canada?

**Mr. Mantzavinos:** It will depend on what the final legislation is going to look like. You asked if it would be an advantage for us to own 100 per cent of a bank. That is an autre point. Under the present situation we can really offer practically any financial service that there is. The advantage of adding "Bank" to your name is not that important.

On the question about page 22, if the new Bank Act says that we can only have one bank in Canada, and we can not have a subsidiary, the only alternative to us would be either to sell our 60 per cent in this leasing company and start another one, or buy out the Canadian partner. We do not want to buy out the Canadian partner. We think there is a benefit to both of us from their having our size and expertise and we having their knowledge of Canada. So why force an issue that might end up reducing the Canadian content or Canadian ownership of a financial institution? If leasing is permissible for a bank, why not have a subsidiary with Canadian partners?

[Traduction]

**M. Mantzavinos:** J'aimerais éclaircir cette question, si vous le permettez, au sujet de la Mercantile. A notre avis, le placement fait dans la Mercantile est très bon, mais cette dernière ne fait pas pour autant partie de la Citicorp, tout simplement parce que nous ne détenons que 24 p. 100 des actions. A mesure que le capital de la Mercantile s'accroîtra, ce pourcentage est censé, d'une façon automatique, diminuer jusqu'à 10 p. 100 puisqu'en vertu de la Loi sur les banques de 1967 nous ne pouvons participer à aucune nouvelle émission d'obligations avant d'avoir atteint ce 10 p. 100. La Mercantile a un conseil d'administration canadien, et, 4 des 16 membres appartiennent à Citicorp et à Citibank. Nous ne considérons donc pas la Mercantile comme faisant partie des filiales que nous gérons. Aujourd'hui, la Mercantile est plutôt un placement, mais un placement très important et auquel nous sommes très intéressés, bien que nous ne sachions pas comment il est géré au jour le jour.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** S'agit-il d'une de vos sources de fonds canadiennes?

**M. Mantzavinos:** Elle fait concurrence à toutes nos autres sources de fonds et nous lui faisons concurrence au chapitre des prêts. Elle nous a bien souvent pris des clients et vice-versa.

**M. Poissant:** Le Livre blanc ne vous accorde-t-il pas une plus grande marge de manœuvre en prévoyant que les banques étrangères devront détenir 100 p. 100 des actions de banques canadiennes si elles sont de fait constituées en corporation conformément au projet de loi? Mais ce n'est là qu'une partie de ma question. En voici la seconde partie. A la page 22 de votre mémoire, vous parlez de vos filiales et exprimez votre désir de les voir continuer à participer, comme elles le font au Canada. Il s'agit là d'une exception à la règle générale proposée dans le Livre blanc.

**M. Mantzavinos:** C'est donc là la seconde question. Pouvez-vous me rappeler la première?

**M. Poissant:** La société Citicorp aurait-elle l'intention de constituer une filiale au Canada?

**M. Mantzavinos:** Tout dépendra de la teneur finale de la loi. Vous avez demandé s'il nous serait profitable de détenir 100 p. 100 des actions d'une banque. C'est une autre paire de manches. Nous pouvons dès maintenant offrir pratiquement n'importe quel service financier existant. Le fait d'ajouter à notre raison sociale l'expression «banque» ne représente pas un avantage aussi important.

Quant à la question portant sur la page 22, si la nouvelle législation bancaire stipule que nous ne pourrions avoir qu'un établissement au Canada sans filiales, nous n'aurions d'autre choix que de vendre les 60 p. 100 des actions dans cette société de location pour en lancer une autre, ou bien d'acheter les parts de notre associé canadien. Mais nous n'avons pas l'intention de le faire. A notre avis, notre association nous profite à tous les deux, puisqu'ils tirent avantage de notre envergure et de notre expérience, tandis que nous jouissons de leur connaissance du Canada. Alors pourquoi forcer les choses pour en arriver peut-être à réduire la participation ou la part canadienne dans une institution financière? S'il est permis à une



[Text]

**Mr. Poissant:** So you would say that Canadian banks that have subsidiary leasing should incorporate those activities with their bank, but a foreign bank, not having a bank incorporated in Canada, could still carry on leasing operations under the subsidiary company?

**Mr. Mantzavinos:** Why should Canadian banks have to do it?

**Mr. Poissant:** Well, that is the white paper proposal.

**Mr. Mantzavinos:** I know, but why should the Canadian bank wish to have a separately incorporated vehicle? I really do not see what the purpose of forcing a merger is. In our case there is a definite problem. We would have to buy out the 40 per cent Canadian partners.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Can you think of any reason why the law suggests that this should be prohibited?

**Mr. Mantzavinos:** No, sir.

**Senator Cook:** You say 70 per cent, approximately, of your loans outstanding now—the source of these funds is short-term borrowings.

**Mr. Mantzavinos:** Do not hold me to that; it is approximate.

**Senator Cook:** It is a taxed amount. If Citicorp, which do not have deposits and so forth, were not part of Citibank, do you think you could borrow that amount of short-term paper and lend it out?

**Mr. Mantzavinos:** No. Those borrowings are under the guarantee of the parent. In order to borrow without the parent support you would have to have a history in the marketplace and a balance sheet and record of earnings that would create the confidence necessary to get these funds in the marketplace.

**Senator Cook:** My only comment is that if things continue as they are now, they are not so bad, anyhow, are they?

**Mr. Mantzavinos:** No.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I suppose the guarantee of your parent would help you considerably in the rate that you would get in a Canadian money market.

**Senator Cook:** The volume.

**Mr. Mantzavinos:** Yes, both volume and rate.

**Senator Macnaughton:** It guarantees the sale of your notes.

**Mr. Mantzavinos:** Yes.

**Senator Macnaughton:** It is a sales feature.

**Mr. Mantzavinos:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is comparable, I suppose, to the position that I would imagine applies in the case of

[Traduction]

banque de se livrer à des opérations de crédit-bail, alors pourquoi ne pas constituer une filiale avec des associés canadiens?

**M. Poissant:** Vous diriez donc que les banques canadiennes qui ont des filiales pratiquant le crédit-bail devraient en intégrer les activités à leur banque, mais qu'une banque étrangère qui n'a pas de filiale constituée au Canada pourrait continuer à pratiquer le crédit-bail par l'intermédiaire de la filiale.

**M. Mantzavinos:** Pourquoi les banques canadiennes devraient-elles effectuer cette intégration?

**M. Poissant:** Eh bien, c'est ce que propose le Livre blanc.

**M. Mantzavinos:** Je le sais bien, mais pourquoi la banque canadienne voudrait-elle passer par un intermédiaire distinct constitué en corporation? Je ne vois vraiment pas pourquoi il serait nécessaire d'effectuer un fusionnement. Dans notre cas, cela créerait un vrai problème. Car il nous faudrait acheter le 40 p. 100 d'actions de nos associés canadiens.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quelle serait, selon vous, la raison pour laquelle la loi suggère que cela devrait être interdit?

**M. Mantzavinos:** Je n'en ai pas la moindre idée, monsieur.

**Le sénateur Cook:** Vous dites qu'environ 70 p. 100 de vos prêts restés dus—c'est-à-dire la source de ces fonds proviennent d'emprunts à court terme.

**M. Mantzavinos:** Ne le prenez pas pour acquis, ce n'est qu'un chiffre approximatif.

**Le sénateur Cook:** C'est un montant imposable. Si Citicorp qui n'a pas de dépôts et ainsi de suite, ne faisait pas partie de Citibank, pensez-vous que vous pourriez emprunter ce montant à court terme pour ensuite le prêter?

**M. Mantzavinos:** Non, ces emprunts sont garantis par la corporation mère. Pour emprunter sans l'appui de la corporation mère, vous devez déjà avoir traité des affaires sur le marché, de même qu'avoir un bilan et un registre de recettes qui inspireraient la confiance nécessaire pour vous permettre d'obtenir ces fonds sur le marché.

**Le sénateur Cook:** La seule observation que je tiens à formuler est que si les choses continuent ainsi, ce n'est pas si mal, n'est-ce pas?

**M. Mantzavinos:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je présume que vous obtiendriez cette garantie sur un marché canadien.

**Le sénateur Cook:** Le volume.

**M. Mantzavinos:** Oui, et le volume et le taux.

**Le sénateur Macnaughton:** Cela garantit la vente de vos billets.

**M. Mantzavinos:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est un élément de vente.

**M. Mantzavinos:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je présume que cela pourrait se comparer à la position de GMAC, avec une



[Text]

GMAC, with a guarantee from GM. They probably have a better position in the money market because of that guarantee.

**The Chairman:** There is one question that I would like to put. You were telling Mr. Poissant about what you would not do if this bill became law in the form in which it is in the white paper.

**Mr. Mantzavinos:** What did I say exactly? I may have forgotten. Is it what I would not do?

**The Chairman:** Yes, the things you would not do.

**Mr. Mantzavinos:** What, for example? Would you refresh my memory?

**The Chairman:** You were talking about the acquisition of a quantity of shares and things of that kind.

**Mr. Lewis:** I think the question was in the context of your provision, say with Citicorp Leasing, where you own 60 per cent. Presuming that you own 100 per cent, either now or later, what difficulties would you find if you had to run the leasing operations under the mantle of a chartered bank and what benefits do you think there would be in operating a leasing operation as a separate corporation? Do you foresee great difficulties in operating that way?

**Mr. Mantzavinos:** If it were 100 per cent, then there would be no difficulty in making it a division of the chartered bank. The only difficulty arises from this different ownership base. This is the only difficulty there. Otherwise, it is no more difficult to operate as a division or a separate vehicle.

**The Chairman:** You say it is no more difficult?

**Mr. Mantzavinos:** It is the same.

**The Chairman:** If you are looking for simplicity in procedure, you would have a separate company to carry on those operations.

**Mr. Mantzavinos:** Not really, no; you do not need that.

**The Chairman:** Are you seriously saying that?

**Mr. Mantzavinos:** Yes. Having a separate corporation creates headaches: you have to have a different board; you have to publish different balance sheets and have different auditors; it adds to the cost of doing business.

**The Chairman:** We could overcome the question of having a different balance sheet by requiring you to merge the operations of that company into the main company.

**Mr. Mantzavinos:** Even if you consolidated; when you have two vehicles, you have to go through all of the legal processes required by each vehicle, so it is a simpler operation under one company, unless there are some legal, tax, or other such advantages. Until the recent budget there would have been an advantage in bringing it together. There would be an advantage in bringing it together because you could shield earnings with your banking operations with capital cost allowances from the leasing operations. The last change in the tax law has prohibited that and, therefore, that incentive to merge has disappeared. But only if there is a specific legal or tax advantage.

[Traduction]

garantie de GM. Sa position sur le marché de l'emprunt est probablement meilleure à cause de cette garantie.

**Le président:** J'aimerais soulever une question. Vous parliez à M. Poissant de ce que vous ne feriez pas si ce projet de loi était adopté de la façon dont il est exposé dans le Livre blanc.

**M. Mantzavinos:** Qu'ai-je dit exactement? Il se peut que j'ai oublié. S'agit-il bien de ce que je ne ferais pas?

**Le président:** Oui, ce que vous ne feriez pas.

**M. Mantzavinos:** Mais quoi, par exemple? Pouvez-vous me rafraîchir la mémoire.

**Le président:** Vous parliez de l'acquisition d'une certaine quantité d'actions et de ce genre de choses.

**M. Lewis:** Je crois que cette question avait trait aux locations de Citicorp, dont vous détenez 60% des actions. En supposant que vous seriez propriétaire à 100%, soit maintenant ou plus tard, à quelles difficultés auriez-vous à faire face si vous étiez obligé d'administrer les activités de location sous l'égide d'une banque à charte et quels avantages y aurait-il à créer une corporation séparée pour les activités de location? Entrevoyez-vous beaucoup de problèmes, si vous décidiez de procéder de cette façon?

**M. Mantzavinos:** Si c'était à 100 pour 100, il n'y aurait aucun problème pour ce qui est d'en faire une division d'une banque à charte. La seule difficulté découlerait de l'appartenance à des propriétaires différents. C'est le seul problème. Autrement, il n'est pas plus difficile d'administrer une division qu'une corporation distincte.

**Le président:** Vous dites que ce n'est pas plus difficile.

**M. Mantzavinos:** Il n'y a pas de différence.

**Le président:** Si vous recherchez la simplicité dans les procédures, vous pouvez créer une société pour ce genre d'activité.

**M. Mantzavinos:** Non, pas vraiment. Ce n'est pas nécessaire.

**Le président:** Êtes-vous sérieux?

**M. Mantzavinos:** Oui. Une société séparée entraîne des tas de problèmes. Il faut avoir un conseil d'administration différent, publier des bilans différents et voir engager d'autres vérificateurs. Cela entraîne beaucoup de frais supplémentaires.

**Le président:** Nous pourrions résoudre le problème du bilan distinct en exigeant que vous fusionniez les activités de cette compagnie avec celles de la corporation mère.

**M. Mantzavinos:** Mais même si vous procédez de la sorte, il y a toujours deux divisions et vous devez passer par tous les processus juridiques nécessaires pour chacune d'entre elles. Il est donc plus facile de n'avoir qu'une seule société, à moins qu'il n'existe certains avantages juridiques, ou autres, fiscaux ou autres. Jusqu'au dernier budget, la fusion était avantageuse. En effet, vous pouviez protéger les profits de vos activités bancaires en déduisant vos investissements dans les activités de location. Les dernières modifications de la loi fiscale interdisent cette façon de procéder et c'est pourquoi les fusions ne présentent plus d'intérêt. Mais s'il existe des avantages,

[Text]

tage does it need to have different corporations, different legal vehicles. If there is none, then you save costs by having one corporation.

**The Chairman:** That is your view.

**Mr. Mantzavinos:** Yes, sir.

**The Chairman:** Do not take it, because I asked the question, your view is my view.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This has really been a great presentation.

**The Chairman:** Any other questions?

Have you anything more that you would like to bring forward; any point that has been suggested, or anything that you feel you would go away from here feeling better if you mentioned it now?

**Mr. Mantzavinos:** No, sir, I think we have covered all of the points.

**The Chairman:** What is the expression? "Speak now, or forever hold your peace!"

**Mr. Mantzavinos:** I will not promise that.

**The Chairman:** I want to thank you very much.

**Mr. Mantzavinos:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Honourable senators, we now have here Barclays Canada Limited. We have with us Mr. Dowling, the chairman, and Mr. Harris, a director.

**Mr. B. A. Dowling, Chairman, Barclays Canada Limited:** Mr. Chairman, honourable senators, I am grateful for the opportunity to appear before you during your review of the white paper on the revision of the Canadian banking legislation. I am happy to have the support today of Mr. Bill Harris, a member of our board, with long-standing experience of the Canadian financial markets.

I should also explain that, as the notice for this appearance was somewhat short, Barclays Bank International, who subscribed to the brief which was submitted to the minister, was unable to be represented separately, and my remarks will therefore reflect their views also.

Subject to your concurrence, Mr. Chairman, I would propose to make my presentation under three broad headings: first, a brief outline of Barclays' history and activities in Canada, and the rationale for the Barclays Group operations around the world; secondly, a brief synopsis of the banking environment in our home jurisdiction; thirdly, to highlight those aspects of the white paper proposals which we consider to be inconsistent with the stated objectives and which cause us concern.

Barclays Canada Limited is a wholly-owned subsidiary of Barclays Bank International, whose registered office is in London, England. Barclays Canada is a federal company; it was incorporated in 1928, and acted as holding company for the shares of its wholly-owned subsidiary, Barclays Bank Canada, until that business was merged with the Imperial

[Traduction]

ges précis d'ordre juridique ou fiscal, alors il devient rentable d'établir des sociétés différentes, des véhicules juridiques différents. Si il n'y a aucun avantage, vous réalisez des économies en n'ayant qu'une seule société.

**Le président:** C'est votre point de vue.

**M. Mantzavinos:** Oui, monsieur.

**Le président:** Ne croyez pas que je pense comme vous parce que j'ai posé la question.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela a vraiment été un excellent exposé.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Avez-vous autre chose à dire, quelque chose qui a déjà été mentionné ou quelque chose que vous aimeriez ajouter avant de nous quitter?

**M. Mantzavinos:** Non, monsieur. Je crois que nous avons touché tous les points importants.

**Le président:** Quelle est donc l'expression? «Qu'il le dise maintenant ou qu'il se taise à jamais.»

**M. Mantzavinos:** Je ne peux pas vous promettre cela.

**Le président:** Je tiens à vous remercier.

**M. Mantzavinos:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous entendrons maintenant les représentants de la société Barclays Canada Limited. Je vous présente donc son président, M. Dowling, et un de ses administrateurs, M. Harris.

**M. B. A. Dowling, président Barclays Canada Limited:** Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de témoigner devant le Comité dans le cadre de son étude du Livre blanc sur la révision de la législation bancaire canadienne. Pour m'assister dans cette tâche, je ferai appel à monsieur Bill Harris, qui est membre de notre conseil d'administration, et qui possède une longue expérience des marchés financiers canadiens.

Comme nous n'avons été convoqué que récemment, les administrateurs de Barclays Bank International, qui ont signé le mémoire que nous avons soumis au ministre, n'ont pu envoyer leur propre représentant. Mes remarques refléteront donc également leurs opinions.

Moyennant votre consentement, monsieur le président, je diviserai mon exposé en trois rubriques principales: je vous donnerai d'abord un bref aperçu de l'historique de la société Barclays et de ses activités au Canada, et je vous décrirai la structure de fonctionnement du groupe Barclays dans le monde; deuxièmement, je vous décrirai brièvement le milieu bancaire de notre pays; enfin, je vous soulignerai les aspects des propositions du Livre blanc que nous considérons contraires à nos objectifs et qui nous inquiètent.

Barclays Canada Ltd est une filiale à part entière de Barclays Bank International qui a son siège social à Londres en Angleterre. Barclays Canada est une société fédérale qui a été constituée en corporation en 1928; elle a d'abord agi comme société de portefeuille pour les actions de sa filiale à part entière, Barclays Bank Canada, jusqu'à ce que cette



[Text]

Bank of Canada in 1956. Subsequently, Barclays Canada was used as a vehicle to hold trade investments in Canada until it was reactivated to act as financial intermediary in October, 1974. It is not registered under the Investment Companies Act and is regulated thereby.

Barclays Bank International is a wholly-owned subsidiary of Barclays Bank Limited and manages the overseas business of the Barclays Group, which embraces some 70 countries, in the large majority of which operations are conducted through branches of the parent bank. However, in those countries where business is conducted through locally incorporated subsidiaries, in all but one the proportion of issued capital held by the parent is not less than 50 per cent, and typically substantially higher, including nine countries where the investment remains wholly-owned.

Against that background, it is relevant to add that between 1928, when Barclays first came to Canada to set up a retail bank, and 1956, when it sold out, the group's international corporate strategy was modified to take account of the development of strong indigenous banks in territories where we previously had retail ambitions.

The strong accent thereafter was no longer on retail banking with large branch networks, but progressively moved towards the creation of small specialist units, widely dispersed around the world, raising funds in wholesale markets and able to make expertise available to both local and multi-national businesses, and to finance the movements of goods and give access to international money markets. That concept has gained force in an era of volatile currency parities, and its acceptance today is by no means unique to Barclays.

In implementing that concept in individual territories one needs to develop contacts with indigenous corporations, which to some extent places the foreign bank in direct competition with the locally based banks, notably in the area of domestic currency facilities. However, that fact alone, we suggest, does not necessarily dictate that the objective of equitable competition is best achieved by bringing the foreign banks progressively within the framework of a statute designed primarily for the regulation of indigenous banks.

To summarize my first section I would say this. Barclays have been long-term investors in Canada; is to contribute to its economic development and to mobilize the strength of their world-wide interest and skills to that end. We thus direct our efforts towards securing a legislative framework conducive to the achievement of that objective.

Necessarily, in making our assessment of the white paper proposals we have been influenced by the banking environment in our home jurisdiction, and perhaps I may say a few words about that. To ensure that I am factual, I propose to quote a few extracts from a white paper presented to Parliament in Westminster in August, 1976, upon which legislation has not yet proceeded. This is the white paper entitled, "the Licensing

[Traduction]

dernière se joigne à la Banque Impériale du Canada en 1956. Par la suite, Barclays Canada s'est intéressée au transit des investissements commerciaux au Canada jusqu'à ce qu'elle reprenne son rôle d'intermédiaire financier, en octobre 1974. Elle est maintenant régie par la Loi sur les sociétés d'investissement.

Barclays Bank International, filiale à part entière de Barclays Bank Limited dirige les affaires étrangères du Groupe Barclays dans 70 pays différents, où, dans la plupart des cas, ses transactions s'effectuent par l'intermédiaire des filiales de la banque mère. Toutefois, dans les pays où ses affaires sont dirigées par des filiales locales, la proportion des actions détenues par la société-mère, à une exception près, n'est jamais inférieure à 50% et parfois beaucoup plus élevée; d'ailleurs, dans neuf pays la filiale est propriété à part entière de la société-mère.

Par contre, il est intéressant d'ajouter qu'entre 1928, année au cours de laquelle la société Barclays a établi sa première banque de détail au Canada, et 1956, année où cette dernière a été vendue, la stratégie internationale du groupe a été modifiée pour tenir compte de la croissance de banques «autochtones» fortes dans les territoires où Barclays entendait auparavant envahir le marché des transactions de détail.

L'accent n'était plus mis désormais sur les opérations bancaires de détail effectuées au moyen de grands réseaux de succursales; on l'a progressivement déplacé vers la création de petites unités spécialisées, disséminées dans le monde entier, qui puisaient leurs fonds chez les grossistes, qui offraient leurs compétences aux entreprises locales et multinationales, et qui pouvaient financer la circulation des biens et donner accès aux marchés monétaires internationaux. La conscience de cette réalité s'est accrue à une époque marquée par la disparité des monnaies volatiles et, aujourd'hui elle n'est nullement particulière à Barclays.

Pour implanter cette vision dans les territoires respectifs, il faut multiplier les rapports avec les sociétés locales, ce qui, dans une certaine mesure, place les banques étrangères en concurrence directe avec les banques locales, notamment dans le domaine de la circulation des devises nationales. Toutefois, selon nous, ce fait, à lui seul, ne prouve pas que la meilleure façon d'atteindre l'objectif d'une concurrence équitable consiste à forcer les banques étrangères à s'intégrer progressivement dans le cadre d'une loi destinée principalement à régir les banques autochtones.

Pour résumer ce premier point j'ajouterai ceci: Barclays s'occupe d'investissements à long terme au Canada; à ce titre, elle compte contribuer au développement économique du pays en mobilisant ses intérêts financiers et ses compétences internationales les plus dynamiques. C'est pourquoi elle espère s'assurer un cadre législatif qui lui permettra d'atteindre cet objectif.

En étudiant les propositions du Livre blanc, nous étions inévitablement influencés par la structure bancaire de notre propre pays. Permettez-moi donc de vous en glisser un mot. Pour vous prouver le bien-fondé de mes affirmations, je vous citerai quelques extraits d'un Livre blanc qui a été au Parlement de Westminster en août 1976, mais qui n'a pas encore donné lieu à la promulgation d'une loi. Ce Livre blanc est



[Text]

and Supervision of Deposit-Taking Institutions,” which says *inter alia*:

The government believe that institutions which take deposits from the general public . . . should be subject to an adequate system of authorization and supervision, backed by statute where necessary . . . The primary banking sector is already subject to supervision by the Bank of England.

That statement is subsequently enlarged upon:

However, the Bank of England has for many years operated a system of prudential supervision over banks and its supervisor role, although not deriving from specific statutory authority, has long been accepted throughout the primary banking sector. This system has a number of advantages. The ability of banks to adapt to changing circumstances has not been hindered by the comparative inflexibility which could result from a more formalised regulatory apparatus. Furthermore, the customs and conventions of a self-regulatory system are likely to command more willing and effective support in this field than formal rules imposed by law.

It then recites that:

Although there is no comprehensive statutory definition of a bank in the United Kingdom, institutions may be given specific recognitions as banking undertakings under a variety of statutes for the limited purposes of each statute.

These recognitions do not in themselves imply anything about the financial standing of the institutions concerned.

It then goes on to recite a variety of statutes in which the term “banking” is used. Thereafter there is a series of proposals, which make provision for the licensing of all deposit-taking institutions except those recognized as banks. The Bank of England will be empowered to grant new statutory recognition as a bank to certain deposit-taking institutions, which will exempt them from the licensing provisions of the act.

Subsequently, there is a separate proposal of particular relevance to foreign banks operation in the United Kingdom, and this is my last quotation from the white paper. It states that:

Branches of overseas deposit-taking institutions operating in the United Kingdom will, like deposit-takers incorporated in this country, need to hold a licence or be recognized as a bank in order to take deposits. The Bank [of England] will be concerned to ensure that they conform to appropriate standards in the conduct of their business, but the arrangements for their prudential supervision will remain primarily a matter for the supervisory authorities in the country of origin. Branches of overseas deposit-taking institutions will not be required to have separate endowment capital in the United Kingdom.

**Senator Cook:** That is a new term to us; what does it mean?

**Senator Macnaughton:** What is “endowment capital”?

[Traduction]

intitulé “The Licensing and Supervision of Deposit-Taking Institutions”. On peut y lire:

“Le gouvernement estime que les établissements qui acceptent les dépôts des particuliers devraient être soumis à un régime approprié de mandats et de contrôles soutenu par une loi au besoin. Le secteur bancaire primaire est déjà contrôlé par la Banque d’Angleterre.”

Plus loin, cette idée est réexprimée de façon plus élaborée dans les termes suivants:

Cependant la Banque d’Angleterre exerce depuis bon nombre d’années une forme de contrôle prudent sur les banques et, même s’il ne dérive pas d’un mandat statutaire spécifique, ce rôle est admis par tout le secteur bancaire primaire. Ce système comporte de nombreux avantages. La capacité d’adaptation des banques aux circonstances changeantes n’est pas entravée autant qu’elle l’aurait été par un cadre statutaire plus formel dont la souplesse aurait été beaucoup moins grande. En outre, les coutumes et les conventions d’un système auto-régulateur suscitent plus d’initiatives et d’appuis réels dans ce domaine que les règles rigides imposées par la loi.

Le Livre blanc rapporte ensuite que

même s’il n’existe pas de définition statutaire globale d’une banque au Royaume-Uni, les établissements peuvent être reconnus officiellement comme entreprises bancaires en vertu des diverses lois et pour les fins précises exprimées dans chacune de ces lois.

Ces avantages ne touchent en rien la situation financière des institutions visées.

Le Livre blanc poursuit en énumérant une diversité de lois dans lesquelles le terme «banque» est utilisé. Suit une série de propositions en vue de l’octroi d’un permis pour toutes les institutions acceptant des dépôts à l’exception de celles qui sont reconnues comme banques. La Banque d’Angleterre recevra le pouvoir d’accorder le statut de banque à certaines institutions acceptant des dépôts, ce qui les exemptera des dispositions de la loi relatives à l’obtention de permis.

Ensuite, vient une proposition distincte visant tout particulièrement les banques étrangères installées au Royaume-Uni et c’est ma dernière allusion au Livre blanc britannique. On y lit que

Les succursales au Royaume-Uni d’institutions étrangères acceptant des dépôts devront, comme nos institutions acceptant des dépôts constituées en sociétés, détenir un permis ou être reconnues comme banques pour pouvoir accepter des dépôts. La Banque d’Angleterre veillera à ce qu’elles se conforment à des normes de gestion appropriées, mais leur surveillance financière incombera principalement aux autorités du pays d’origine. On n’exigera pas des succursales de telles institutions à l’étranger d’avoir un fonds de réserve distinct au Royaume-Uni.

**Le sénateur Cook:** C’est un nouveau concept pour nous; pourriez-vous l’expliquer?

**Le sénateur Macnaughton:** Ce qu’est le «fonds de réserve»?

[Text]

**Mr. Dowling:** It is a defined capital within a branch of a bank to maintain a certain constitution of assets of which so much of the rest is provided by the proprietors.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If you do not mind a question at this point, do you have in England insurance for deposits?

**Mr. Dowling:** At this point in time there is no deposit insurance, but this white paper to which I have referred makes such a proposal.

To summarize, therefore, we approach our appraisal of the white paper proposals from a background in which foreign banks can choose between representation through branches of the parent bank, or through subsidiary companies and where the fact of such representation in either of those forms does not exclude them from having, additionally, other affiliate interests.

Turning now to the white paper proposals which this committee is reviewing, let me say first that, although there are aspects which are of great significance to Barclays in the white paper proposals, we do welcome the intention to establish a formal status for the activities of foreign banks in Canada. We take the view that uncertainty is a factor with which it is difficult for any business to live, and we would rather, therefore, know the ground rules under which we are operating and have a certainty that they are not going to be changed for a known period. However, the absence in the document of any assessment upon the merits of permitting operations through branches of the parent bank, and the somewhat cursory dismissal of that proposition in the white paper, is disappointing and stands in very sharp distinction from the treatment which Canadian banks have quite widely enjoyed for their operations abroad. The white paper itself recites that the Canadian banks, with operations between them in some 60 countries, trade through 258 branches, as against only 48 operations through controlled subsidiaries, a clear pointer to the way in which they both prefer and have the opportunity to do business around the world.

In our view, based on the experience of the international bank under a wide variety of circumstances, the contribution which foreign banks can bring to the development of Canada's resources will depend in no small measure upon their ability to enhance the international standing of the Canadian money markets, embracing both domestic and Euro-currencies, as well as foreign exchange. In this context, there are severe limitations to the impact which can be made through subsidiary banks by virtue of the relatively small trading limits which prudence dictates, whereas the scale of such operations can be much more significant if resting upon the strength of the parent bank balance sheet by trading through branches.

Thus the concept of foreign banks operating in Canada and recognized as banks not only offers promise of contributing more effectively to the objective of maximizing competition, but also avoids conflict with the principle that the voting stock of Canadian-registered banks subject to the Bank Act shall be widely held.

[Traduction]

**M. Dowling:** Il s'agit d'un capital destiné, au sein d'une succursale d'une banque, à maintenir une certaine réserve d'avoirs dont le reste est fourni par les propriétaires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Avez-vous en Angleterre, si vous me pardonnez de vous interrompre, une assurance-dépôt?

**M. Dowling:** Il n'y en a pas à l'heure actuelle, mais le Livre blanc auquel j'ai fait allusion présente une proposition en ce sens.

En résumé donc, nous sommes influencés dans notre appréciation des propositions du Livre blanc par le fait que chez nous les banques étrangères peuvent choisir d'être représentées par des succursales de la banque mère, ou par des sociétés filiales et que quel que soit le mode de représentation choisi, elles peuvent toujours avoir d'autres intérêts affiliés.

Pour en revenir maintenant aux propositions du Livre blanc que ce Comité examine, permettez-moi de dire d'abord que bien que certains de leurs aspects intéressent au plus haut point Barclays, nous sommes heureux qu'on ait l'intention de donner un statut officiel aux banques étrangères au Canada. Nous croyons que l'incertitude est insupportable dans tous genres d'entreprises et nous préférons donc connaître nos règles d'exploitation de base et avoir la certitude qu'elles ne vont pas être modifiées du jour au lendemain. Toutefois, il est décevant qu'on n'ait pas, dans le document, étudié sérieusement la possibilité de permettre des opérations par l'entremise des succursales de la banque mère et qu'on ait rejeté quelque peu cavalièrement cette proposition. Ce traitement diffère nettement de celui qui a été réservé en général aux opérations des banques canadiennes à l'étranger. Le Livre blanc lui-même mentionne que les banques canadiennes comptent dans quelque 60 pays, 258 succursales, et seulement 48 agences sont des opérations par l'entremise de filiales contrôlées, ce qui indique clairement la façon dont les deux préfèrent faire affaire dans le monde.

A notre avis, en nous fondant sur l'expérience très diversifiée de la banque internationale, la contribution que les banques étrangères peuvent apporter à la mise en valeur des ressources du Canada dépendra largement de leur aptitude à rehausser la position internationale des marchés monétaires canadiens, englobant à la fois les devises nationales et européennes, ainsi que les devises étrangères. Dans ce contexte, on limite gravement l'influence que peuvent avoir les filiales à cause des limites fort restreintes qu'impose la prudence aux transactions, tandis que l'échelle de telles opérations peut être beaucoup plus importante si elle repose sur le bilan de la banque mère en faisant affaire par le truchement des filiales.

Par conséquent, le concept de banques étrangères installées au Canada et reconnues comme banques permettra non seulement de promouvoir la concurrence maximale visée, mais également d'éviter d'entrer en conflit avec le principe selon lequel les actions donnant droit de vote des banques enregistrées au Canada assujetties à la Loi sur les banques doivent être détenues publiquement.



**[Text]**

In our submission to the minister we have commended for consideration a fourth alternative to the three possibilities which the white paper recites, namely that foreign institutions recognized as banks in their country of origin should be permitted to seek licences to conduct business in Canada through branches recognized as banks, provided parallel facilities are open to Canadian banks in their home jurisdiction. They would be required to satisfy the authorities, before grant of a licence, that they can conform to appropriate standards in the conduct of their business and that there are adequate arrangements for their prudential supervision in their country of origin. The business which they would be permitted to conduct would be limited to that open to a bank under the Bank Act, and they would be required to conform to reserve requirements and to file reports of their activities as a condition of licensing as if they were a bank under the Bank Act.

Under such arrangements, although our specific proposal in our submission to the minister did not make this point, endowment capital and prescribed ratios are experienced in some other countries and prove to be workable, as also do limitations upon the number of such branch offices which any one bank may operate. I would, therefore, like to commend that proposition for your consideration.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I interject? Do you approve a possible limitation on the number of branch offices that a foreign bank might be allowed to have in Canada?

**The Chairman:** I do not believe that is the point, Senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is what I want to get clear; I am not sure.

**Mr. Dowling:** If we are talking about branches of the foreign bank, rather than offices of a subsidiary company, we would not be opposed to the principle of a limitation on the number of branches.

**Senator Connolly (Ottawa West):** For the foreign bank?

**Mr. Dowling:** For the foreign bank, yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But, again, on the basis of reciprocity?

**Mr. Dowling:** Yes, on the basis of reciprocity.

Turning now to the proposals in the white paper restricting the growth on a foreign bank's interest, perhaps I may first identify those proposed limitations which appear to be aimed at ensuring that control of the financial system remains predominantly in Canadian hands.

First, there is the limitation of \$500 million of assets as a condition of the business remaining wholly controlled by a foreign bank. In banking terms, \$500 million of assets is a modest figure, and the scope towards meeting the objective of maximizing competition would be severely limited within that limitation.

**Senator Cook:** Do I understand that if your proposal, that foreign institutions recognized as banks in the country of origin be permitted to seek a licence to operate in Canada, were accepted, these others would simply go out the window?

**[Traduction]**

Dans notre mémoire adressé au ministre, nous avons présenté une quatrième possibilité aux trois autres que le Livre blanc contient, notamment que les institutions étrangères reconnues comme banques dans leur pays d'origine devraient pouvoir demander un permis d'exploitation au Canada par l'entremise de succursales reconnues comme banques, pourvu que des installations parallèles soient accessibles aux banques canadiennes dans leur pays. Elles devraient assurer les autorités, avant l'octroi d'un permis, qu'elles peuvent se conformer aux normes de gestion appropriées et que des mesures adéquates ont été prévues pour leur surveillance financière dans leur pays d'origine. Leurs activités devront être conformes à celles qu'autorise la Loi sur les banques; en outre, elles devront respecter les exigences de réserves et déposer des rapports d'activités si elles veulent obtenir un permis d'exploitation, comme toutes banques aux termes de la Loi sur les banques.

A la suite de ces accords, bien que la proposition précise contenue dans notre mémoire au ministre ne l'ait pas précisée, le capital de dotation et les rapports prescrits ont fait l'objet d'expériences, dans d'autres pays et se sont avérés viables, comme d'ailleurs les limites imposées au nombre de succursales que peut administrer une banque. J'aimerais donc vous soumettre cette proposition pour étude.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Prévoyez-vous imposer une limite au nombre de succursales qu'une banque étrangère pourra avoir au Canada?

**Le président:** Je ne crois pas qu'il s'agisse de cela, sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est cela que je veux tirer au clair, je n'en suis pas certain.

**M. Dowling:** Si nous parlions des succursales d'une banque étrangère, plutôt que des bureaux d'une filiale, nous ne nous opposerions pas au principe de la limitation du nombre de succursales.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pour les banques étrangères?

**M. Dowling:** Pour les banques étrangères, oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sur une base de réciprocité?

**M. Dowling:** Oui, sur une base de réciprocité.

Si nous parlions maintenant des dispositions du livre blanc visant à restreindre l'expansion des intérêts d'une banque étrangère, je pourrais peut-être d'abord identifier les limites proposées qui, semble-t-il visent à maintenir la prépondérance canadienne dans le système financier.

D'abord, l'actif est limité à \$500 millions sur que l'entreprise reste entièrement la propriété d'une banque étrangère. Pour les banques, il s'agit là d'un chiffre modeste, et les espoirs d'atteindre une concurrence maximale risquent d'être grandement entravés.

**Le sénateur Cook:** Ai-je raison de comprendre que si on acceptait de reconnaître les institutions étrangères comme banques dans leur pays d'origine et qu'on les autorise à demander un permis pour poursuivre leurs activités au Canada, les autres propositions seraient rejetées?



[Text]

**Mr. Dowling:** We would expect, in the light of our experience elsewhere, that the amount of capital, assigned capital or prescribed capital, endowment capital, within that branch would be defined, and increases in it would be subject to approval by the appropriate authority. Beyond that, we would not expect that there would be limitations on aggregate assets.

As I was saying, \$500 million of assets is a modest figure in banking terms and would severely limit the objective of maximizing competition, for such limitations, if they are desirable at all, should, in our view, be indexed to the aggregate assets of the chartered banks.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You are in agreement, then, with the last witness on that point? Mr. Mantzavinos, of Citicorp Ltd., made that precise point.

**Mr. Dowling:** That is so, senator, yes.

**Senator Macnaughton:** Could you explain what you mean by indexing to the aggregate assets of the chartered banks? I am afraid I do not follow you in that respect.

**Mr. Dowling:** What I am suggesting is that an arbitrary figure, in the context of a moving total market, is an anomaly, and the figure should move in line with the market so as to maintain whatever proportion or ratio is deemed reasonable.

**Senator Smith (Colchester):** Are you suggesting that it be a percentage of the total?

**Mr. Dowling:** I am not throwing out a suggestion on that point.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The previous witness did, I believe.

**Mr. Dowling:** I believe the previous witness only referred to percentages in the context of another limitation, the 15 per cent limit of the commercial lending market.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps so.

**Mr. Poissant:** That would only work for those foreign banks now in Canada. If a foreign bank has 1 per cent of the total, now, you are saying it should be permitted to have 1 per cent on a continuing basis?

**Mr. Dowling:** The concept is one of market share.

I question whether a limitation in aggregate assets is appropriate at all. We would, however, make the point that in advanced countries where liberal arrangements for foreign bank entry exist without limitations on growth, there is no single example upon which we can draw where it can be shown that loss of national control of the financial system has resulted, for the reason that the natural advantages which indigenous banks enjoy in the local marketplace work to preserve national dominance.

I next want to refer to the limitation that the total operation of foreign banks be limited to 15 per cent of total commercial lending in Canada. In many ways, we regard this as a less palatable form of control than an asset limitation. We strongly submit that if entry is controlled by licence and if assets are effectively controlled by a multiplier of permitted capital over which there is control, a further control in terms of a percent-

[Traduction]

**M. Dowling:** Nos expériences acquises ailleurs nous portent à croire que le montant du capital le capital autorisé ou prescrit, de même que le capital de dotation de ce siège social seraient précisés, et les augmentations assujetties à l'approbation des autorités compétentes. Outre cela, nous ne croyons pas qu'il y ait de limites au total de l'actif.

Comme je l'ai dit, \$500 millions d'actif est un chiffre modeste pour les banques qui entraverait sévèrement la promotion d'une concurrence maximale puisque de telles limites, si elles étaient souhaitables, devraient, à notre avis, être indexées en fonction du total de l'actif des banques à charte.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous êtes d'accord avec le dernier témoin à cet égard? M. Mantzavinos de Citicorp Ltd. a souligné le même problème.

**M. Dowling:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Macnaughton:** Pouvez-vous expliquer ce que vous entendez par indexation en fonction du total de l'actif des banques à charte? Je n'ai pas très bien compris ce que vous voulez dire.

**M. Dowling:** Ce que je tente de dire, c'est qu'un chiffre arbitraire, dans le contexte d'un marché variable, est une anomalie, et que le chiffre doit suivre le cours du marché s'il vise à conserver le rapport jugé raisonnable.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Est-ce que vous proposez de le fixer à un pourcentage du total?

**M. Dowling:** Je ne fais pas de proposition à cet égard.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si je ne me trompe pas, c'est que qu'a fait le témoin précédent.

**M. Dowling:** Je crois que le témoin précédent a parlé des pourcentages dans le contexte d'une autre limite, soit la limite de 15 p. 100 sur le marché des prêts commerciaux.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être.

**M. Poissant:** Cela ne s'appliquerait qu'aux banques étrangères déjà établies au Canada. Si une banque étrangère a 1 p. 100 du total à l'heure actuelle, vous dites qu'il faudrait lui permettre de conserver ce 1 p. 100 de façon permanente?

**M. Dowling:** Il s'agit d'obtenir une part du marché.

Je demande s'il était sage d'imposer une limite au total de l'actif. Cependant, il convient de souligner que dans les pays industrialisés où des accords libéraux régissant l'entrée de banques étrangères existent, sans imposer de limites à l'expansion, il n'y a pas un seul exemple permettant de démontrer la perte du contrôle national sur le système financier, et cela parce que les avantages naturels dont jouissent les banques nationales sur le marché total permettent de sauvegarder la prédominance nationale.

Je voudrais parler maintenant du fait que l'ensemble des activités des banques étrangères ne doit pas excéder 15 p. 100 des prêts commerciaux au Canada. Nous considérons que c'est là une forme moins justifiable de contrôle qu'une limite de l'actif. Nous croyons fortement que si l'entrée est contrôlée par un permis, et que l'actif est contrôlé de façon efficace par un multiplicateur du capital autorisé, au-dessus duquel il y a un

[Text]

age ceiling of the total commercial lending market is neither necessary nor workable. It is a disadvantage from the foreign bank's point of view, and its implementation would make orderly planning impossible.

The next limitation I should like to touch on is that governing the ratio of assets to capital. Whilst we find no objection to that in principle, and subscribe fully to the prudential ratio concept the proposal in the white paper is somewhat lacking in definition.

We have, of course, had discourse upon the intent, with which we do not disagree, but there is some lack of definition to which this committee, in previous hearings, has paid attention, namely, in terms of retained capital, authorized capital, and so forth.

The next limitation which we find difficult is the proposal that a foreign bank subsidiary, at its growth ceiling, would be required to reduce, under an approved program, its interest to 10 per cent. We consider the ultimate 10 per cent shareholding as unrealistic and unlikely to provide the necessary inducement to foreign banks to secure a sufficient presence to meet the objectives which the white paper recites.

It must be remembered, we feel, that the parent bank has a duty to those dealing with a subsidiary bank which bears its name which it could not necessarily discharge adequately without control of the voting stock. It is thus submitted that beyond any growth limit established for 100 per cent control, the foreign bank's interest could be progressively reduced to a limit of no less than 50 per cent, although thereafter its further growth could still be regulated by the control of its authorized capital.

Finally, there is the proposal to limit the number of branches to five, which we regard as unduly restrictive. We would prefer to see the minister empowered to approve the opening of branches on the merits of each application. The rationale for the proposed restriction is not clear from the white paper, and it is relevant to add that already we have a head office and four branches in business, and as some 60 per cent of our clientele comprises medium-size Canadian controlled businesses, their locations are by no means restricted to the main centres. Thus, a limitation of this nature could deny to many companies the competitive advantages at which the white paper proposals are aimed. There are just two more points I would like to make. First, with regard to the board of directors, the proposal is that a minimum of one-half should be Canadian citizens, and this, we suggest, should be defined to include within that number landed immigrants under the same terms as are applied in the Canada Business Corporations Act, 1975.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But that is only good for three years.

[Traduction]

contrôle, tout contrôle supplémentaire sous forme d'un plafond procentuel du total des prêts commerciaux serait inutile et difficilement applicable. Pour les banques étrangères, c'est un inconvénient et son application rendra la planification impossible.

J'aimerais ensuite parler de la limite régissant le rapport entre l'actif et le capital. Bien que nous ne nous opposions nullement à ce principe, et que nous acceptons pleinement le concept d'un rapport du prudence nous trouvons que la proposition contenue dans le Livre blanc n'est pas assez clairement énoncée.

Nous avons, bien sûr, discuté de l'intention et nous n'y sommes pas opposés; cependant, il y a une lacune dans la définition et sur laquelle le Comité s'est penché au cours de ses audiences antérieures, en ce qui a trait au capital retenu, au capital autorisé, etc.

La restriction suivante que nous trouvons difficile à accepter est la proposition selon laquelle la filiale d'une banque étrangère, à la limite de sa croissance, serait tenue de réduire ses intérêts à 10 p. 100, dans le cadre d'un programme approuvé. Nous considérons que ce pourcentage de 10 p. 100 des actions n'est pas réaliste et qu'il n'encouragera pas assez les banques étrangères à assurer une présence suffisante pour atteindre les objectifs fixés par le Livre blanc.

Il faut se rappeler, nous semble-t-il, que la maison mère a certaines obligations envers ceux qui font affaire avec une filiale portant son nom. Il n'est pas certain qu'elle les remplirait de façon adéquate si un contrôle n'est pas exercé sur le capital-actions avec droit de vote. Nous estimons donc qu'au-delà de toute limite de croissance établie pour un contrôle total, les intérêts de la banque étrangère pourraient être progressivement réduits à une limite qui ne soit pas inférieure à de pas moins 50 p. 100, même si par la suite sa croissance ultérieure pouvait être réglementée par le contrôle de son capital nominal.

Enfin, on propose de limiter à cinq le nombre des succursales et nous considérons que cette restriction est trop sévère. Nous préfererions que le ministre soit investi du pouvoir d'approuver l'établissement des succursales en étudiant chaque demande. Le Livre blanc n'explique pas clairement pourquoi cette restriction est imposée et il convient d'ajouter que nous disposons déjà d'un siège social et de quatre succursales et étant donné que 60 p. 100 de notre clientèle sont constitués de moyennes entreprises contrôlées par des intérêts canadiens, cette clientèle ne se trouve pas forcément dans les grands centres. Ainsi, une telle restriction pourrait retirer à de nombreuses entreprises les avantages concurrentiels que le Livre blanc souhaite leur accorder. J'aimerais seulement souligner deux autres points; premièrement, pour ce qui est de la composition du conseil d'administration, on propose qu'au moins la moitié des membres soient des citoyens canadiens et, à notre avis, on devrait inclure dans cette proportion les immigrants reçus, aux termes des mêmes dispositions que celles de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, 1975.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais cela ne vaut que pour trois ans.



[Text]

**Mr. Dowling:** It is effective, provided the first opportunity to obtain citizenship is accepted.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you require the landed immigrant to become a citizen?

**Mr. Dowling:** Certainly.

**Senator Connolly (Ottawa West):** At the first opportunity, which would be three years?

**Mr. Dowling:** Certainly, sir.

**Senator Macnaughton:** Under the same provisions as the new Corporations Act.

**Mr. Dowling:** Yes, senator.

Finally, upon the issue of affiliate interests, the proposal that a foreign bank incorporating a subsidiary under the Bank Act will not be permitted to establish or continue to have in Canada any affiliate other than those permitted to the subsidiary itself as a bank under the Act, has very wide implications and appears unduly restrictive. It is submitted that there should be provision for the granting of exemptions to cover existing interests where such interest is both indirect and carries with it no degree of management control over the affiliated business in Canada.

Our submission to the minister embraced a number of more detailed points, but I have mentioned the major issues and greatly appreciate your tolerance in hearing them.

**Senator Connolly (Ottawa West):** On that last point, are you suggesting that foreign banks should have a greater right to own subsidiaries affiliated with the money business, the money industry, than Canadian banks have? I am not criticizing; I am just asking a question.

**Mr. Dowling:** I am not necessarily conceding, sir, related to the money business. The proposals as drawn in the white paper appear to be all-embracing and would embrace any interest which either our parent or our ultimate holding company also has in Canada. That business may be totally unrelated to finance and it may be an indirect interest.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Well, it would not be in the food business and it would not be in the shoe business. It might be in the real estate business, or it might be in the mining industry or paper. Is that the kind of interest you have in mind?

**Mr. Dowling:** If I can be more specific, Barclays Bank International, our immediate parent company, has an interest in a business called Tozer, Kemsley & Millbourn Holdings, which is a U.K. registered company which has a wide variety of interests in various parts of the world, from motor dealerships to financing of goods in transit—small package arrangements. That company has certain interests in Canada of which the management is totally removed from the company which I run. The rationale for the original investment was regarded as sound, and it seems unduly restrictive that the parent company should be caused to consider unscrambling it, when we conceive that there is no possible conflict of interest.

[Traduction]

**M. Dowling:** La loi s'applique pourvu que la première demande de citoyenneté soit acceptée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Exigeriez-vous que l'immigrant reçu devienne citoyen.

**M. Dowling:** Certainement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dès que possible, c'est-à-dire au bout de trois ans.

**M. Dowling:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Macnaughton:** Selon les mêmes dispositions que la nouvelle Loi sur les corporations?

**M. Dowling:** Oui, sénateur.

Enfin, pour ce qui est des intérêts de filiale, il a été proposé qu'une banque étrangère qui voudrait constituer une filiale aux termes de la Loi sur les banques ne pourrait établir ni conserver au Canada d'autres filiales que celles qui seront permises par la loi à la filiale, elle-même en tant que banque. Cette proposition entraînerait de nombreuses répercussions et semble inutilement restrictive. Nous croyons qu'il faudrait accorder des exemptions pour les intérêts existants lorsqu'ils sont indirects et n'entraînent aucun contrôle des activités commerciales de la filiale au Canada.

Le mémoire que nous avons présenté au ministre comporte plusieurs points plus détaillés mais j'ai abordé les questions principales et je vous remercie de votre patience.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** A propos du dernier point que vous avez abordé, croyez-vous que les banques étrangères devraient avoir plus de facilité que les banques canadiennes n'en ont à l'heure actuelle pour établir des filiales associées au secteur financier? Je n'émet pas de critique; je pose simplement une question.

**M. Dowling:** Je ne suis pas forcément d'accord avec vous lorsque vous parlez de filiales associées au secteur financier. Les propositions contenues dans le Livre blanc semblent englober tout intérêt que notre société mère ou notre société de gestion détient au Canada. Il est possible que ces activités n'aient aucun rapport avec le domaine financier et qu'il s'agisse d'intérêts indirects.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il ne peut s'agir du secteur de l'alimentation ou des chaussures. Il se peut que ces activités soient reliées par exemple au secteur immobilier, à l'industrie minière ou à celle des pâtes et papiers. Voulez-vous parler de ce genre d'intérêts?

**M. Dowling:** Pour être plus précis, Barclays Bank International, notre société mère immédiate, détient des intérêts dans une entreprise désignée sous le nom de Tozer, Kemsley & Millbourn Holdings, entreprise enregistrée au Royaume-Uni qui détient une foule d'intérêts dans diverses parties du monde, depuis la vente de moteurs jusqu'au financement de marchandises en transit; il s'agit d'ententes globales sans grande importance. Cette entreprise détient certains intérêts au Canada et la société que je dirige ne peut plus les administrer. Nous considérons que l'investissement initial était justifié et il semble inutilement restrictif de demander à la société mère de retirer ses intérêts, surtout si nous reconnaissons qu'il ne peut pas y avoir conflit d'intérêt.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think your point is very well taken.

**Senator Macnaughton:** Do I understand the thrust of your submission is really on page 3? If I may, I shall just recall it to you:

Foreign institutions recognized as banks in their country of origin should be permitted to seek a licence to conduct business in Canada through branches recognized as banks provided parallel facilities are open to Canadian banks in their home jurisdiction.

**Mr. Dowling:** That is the main thrust of our submission, senator.

**Senator Macnaughton:** And this certainly differs from the white paper considerably.

**Mr. Dowling:** That proposal is dismissed in the white paper in two lines.

**The Chairman:** On that point, was this proposal on the question of licensing put forward at the stage when the contents of the white paper were being considered and worked over?

**Mr. Dowling:** Yes.

**The Chairman:** By your bank?

**Mr. Dowling:** Perhaps I might explain that we did not provide a brief, an independent brief, prior to the production of the white paper. But we did pass to the minister a commentary on the proposals in the Canadian Bankers' Association brief, and we highlighted this specific point of the branch route versus the subsidiary route.

**Senator Macnaughton:** The other question is, if I understand you correctly, you want no real control of the number of branches and no reduction of your ownership of capital at less than 50 per cent.

**Mr. Dowling:** Yes. I can say outright to the second part of your question, yes. We would not like to see our interest diluted below 50 per cent, although I would like to make the point that in principle we are by no means opposed to local participation in share capital and this occurs with many companies around the world in our business.

**Senator Macnaughton:** Up to 50 per cent?

**Mr. Dowling:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If I may ask a supplementary on that point, would that not put you in a position vis-à-vis the Canadian banking system that you would enjoy a tremendous preference over them? They cannot have a 50 per cent interest in an outside organization.

**Mr. Dowling:** This is true, but they can, of course, do just that, or have a 100 per cent interest in certain countries abroad.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous comprenons fort bien.

**Le sénateur Macnaughton:** Les éléments essentiels de votre mémoire se trouvent-ils à la page 3? Si vous le permettez, j'aimerais lire le passage suivant:

Les établissements étrangers considérés comme des banques dans leur pays d'origine devraient être autorisés à demander une licence pour se livrer à des activités commerciales au Canada par l'entremise de succursales considérées comme des banques, à condition que des services équivalents soient offerts à des banques canadiennes dans le pays d'origine.

**M. Dowling:** C'est l'élément essentiel de notre mémoire, sénateur.

**Le sénateur Macnaughton:** Cela s'écarte certainement beaucoup des intentions exprimées dans le Livre blanc.

**M. Dowling:** Cette proposition est rejetée en deux lignes dans le Livre blanc.

**Le président:** À ce sujet, cette proposition concernant l'octroi de licences a-t-elle été faite au moment où l'on étudiait la Teneur du Livre blanc?

**M. Dowling:** Oui.

**Le président:** Par votre banque?

**M. Dowling:** Peut-être pourrais-je expliquer que nous n'avons pas remis de mémoire eu soi avant la parution du Livre blanc. Nous avons cependant fait quelques commentaires au ministre sur les propositions du mémoire de l'Association des banquiers du Canada en nous attachant principalement à la question de savoir s'il était préférable d'envisager la création de filiales ou de sièges bancaires à l'étranger.

**Le sénateur Macnaughton:** L'autre question, si je vous ai bien compris, étant que vous ne voulez d'aucun contrôle sur le nombre de sièges bancaires et aucune diminution de votre actif inférieure à 50 p. 100.

**M. Dowling:** C'est exact. Je peux d'emblée répondre oui à la deuxième partie de votre question. En effet, nous ne voulons pas voir nos intérêts tomber en deçà de 50 p. 100, bien que je voudrais faire remarquer qu'en principe nous ne sommes en aucune façon opposés à une participation régionale au capital actions, comme c'est en général le cas des nombreuses sociétés dont les activités sont identiques aux nôtres.

**Le sénateur Macnaughton:** Jusqu'à concurrence de 50 p. 100?

**M. Dowling:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si je peux me permettre de poser une question supplémentaire à ce sujet, le cas échéant cela ne vous placerait-il pas, vis-à-vis du système bancaire canadien, dans une situation où vous jouiriez d'une situation préférentielle, car eux ne peuvent disposer de 50 p. 100 d'intérêt dans une institution étrangère.

**M. Dowling:** C'est exact mais ils peuvent, bien entendu, faire la même chose ou alors acquérir cent pour cent des intérêts dans certains pays étrangers.

[Text]

**Senator Cook:** Including the U.K.?

**Mr. Dowling:** Yes.

**Senator Macnaughton:** You also point out that there appears to be no limitation on the number of branches which you can have abroad—that is, assuming you are setting up here as a bank and not as an investment company.

**Mr. Dowling:** Yes. Our position on that is that we have no objection to being caused to make our case that a branch in a certain location is desirable and meets the concepts for which licensing is approved. What we do feel is that in a country as large as this, and because of the provincial structure and the fact that many provincial governments are customers of international banks, it is an unreasonable burden upon an international bank to have to decide to exclude one province from representation. We therefore feel that without specific limitations the minister could still regulate what occurs by having to be satisfied that it meets the concepts for licensing.

**Senator Macnaughton:** Along with the other members of the Committee, I found most interesting your opening remarks on the freedom of the London money market. I presume that the experience of your bank in that money market is the basis for your suggestions in the brief, because the money market over there is so free of controls and of legislation and so on.

**Mr. Dowling:** That is right, sir. We have sought in our submissions to avoid the use of the term “reciprocity,” because it is so widely misinterpreted. It is a complex issue. Therefore, we have sought to put the case to you that the liberal attitude in our home jurisdiction, and the way in which that has enabled foreign banks to come in and has therefore kept London in a significant position in financial markets, is an example which should not be ignored.

**Senator Macnaughton:** Which could even be copied, followed and used?

**Mr. Dowling:** Emulated.

**Senator Macnaughton:** Or called to the attention of the banking authorities in this country.

**Mr. Dowling:** Yes.

**Senator Macnaughton:** Governmental authorities, that is.

**Senator Cook:** Do I understand correctly that the white paper in the U.K. does not propose any limitations on Canadian banks doing business in the U.K. that are not also imposed on British banks?

**Mr. Dowling:** That is quite correct, sir. There would be two alternatives open to Canadian banks in the United Kingdom: either they could open branches or they could operate through subsidiaries. If they operate through subsidiaries, they are then subject to minimum capital controls and multiplier controls, ratio controls.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Y compris en Grande-Bretagne?

**M. Dowling:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous faites aussi remarquer qu'il ne semblerait pas y avoir de limite au nombre de sièges bancaires à l'étranger, compte tenu du fait que l'institution que vous établissez ici est une banque et non une société de placement.

**M. Dowling:** Oui. Nous ne nous opposons pas à ce que l'on nous oblige à justifier la nécessité de créer un siège bancaire à un certain endroit et à répondre aux conditions d'obtention d'un permis. Nous croyons que dans un pays aussi grand que celui-ci, à quoi il convient d'ajouter la structure provinciale et le fait que de nombreux gouvernements provinciaux sont clients des banques internationales, cela représenterait une charge déraisonnable pour une banque internationale de devoir écarter une province pour l'établissement d'un siège. Conséquemment, nous pensons que sans contraintes bien précises le Ministre pourrait toujours réglementer les opérations en exigeant qu'elles répondent aux conditions d'octroi du permis.

**Le sénateur Macnaughton:** Tout comme les autres membres de ce Comité j'ai été particulièrement intéressé par votre exposé liminaire sur la grande liberté d'action du marché monétaire de Londres. Je pense que votre expérience de ce marché est à la base des recommandations contenues au mémoire car le marché monétaire londonien n'est soumis à aucune mesure de contrôle ni d'ailleurs à aucune restriction législative.

**M. Dowling:** C'est exact monsieur. Dans les rapports que nous avons présentés nous n'avons pas voulu employer le terme «réciprocité» vu les divergences d'interprétation qu'il suscite. C'est une question très complexe. Conséquemment, nous avons essayé de vous faire comprendre que l'attitude ouverte que nous avons adoptée, qui a incité les banques étrangères à s'implanter chez nous, entraînant ainsi le maintien du marché financier londonien à une place prépondérante au sein des marchés financiers internationaux, est un exemple qui ne doit pas être ignoré.

**Le sénateur Macnaughton:** Attitude que l'on pourrait copier et suivre.

**M. Dowling:** Dont on pourrait s'inspirer.

**Le sénateur Macnaughton:** Ou bien alors à y sensibiliser les responsables de notre secteur bancaire.

**M. Dowling:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est-à-dire les pouvoirs publics.

**Le sénateur Cook:** Dois-je comprendre que le Livre blanc en Grande-Bretagne n'impose aucune limite aux opérations bancaires canadiennes qui ne soit également imposée aux banques britanniques?

**M. Dowling:** C'est exact Monsieur. Il y a au Royaume-Uni deux possibilités ouvertes aux banques canadiennes: créer des sièges bancaires ou exercer leurs activités par l'entremise de filiales. Dans ce dernier cas, elles devront bien entendu respecter les exigences minimales relatives au contrôle de mouvement



[Text]

**Senator Cook:** In the same way that British banks are controlled?

**Mr. Dowling:** Yes.

**Senator Cook:** On page 3 of your brief you refer to foreign banks being licensed, and you say:

The business which they would be permitted to conduct would be limited to that open to a bank under the Bank Act and they would be required to conform to Reserve Requirements and to file reports on their activities, as a condition of licensing, as if they were a bank subject to the Bank Act.

If your proposals were accepted, would there be any limitations at all on these licensed banks which would not apply to a Canadian chartered bank?

**Mr. Dowling:** I do not envisage any, no.

**Senator Cook:** Once the licence was granted, how would it be either continued or revoked?

**Mr. Dowling:** That would be self-determined, in that no institution stands still. In due time, when authorized capital had to be increased, a fresh case would have to be made to the Governor in Council.

**Senator Cook:** Or, presumably, if the licensed bank failed to carry out any of the provisions of the licence, the licence could be revoked.

**Mr. Dowling:** Yes.

**Senator Cook:** Are there any significant, major differences between the British banking system and the Canadian banking system?

**Mr. Dowling:** The major difference is the existence of the merchant banking sector, of which there is no true parallel within the Canadian system. In the United Kingdom banking system we have a clear-cut entrepreneurial role for merchant banks, which are usually very highly geared entities whose prime function is part of the function undertaken by the investment houses here, namely, in the area of placements, capital-raising, restructuring of capital of businesses and so forth.

On the other hand, those merchant banks do not deal in securities as do the investment houses here. That is done exclusively by stockbrokers. That, I would say, is the primary difference. I do not know if Mr. Harris has anything to add to that.

**Mr. W. B. Harris, Director, Barclays Canada Limited:** Is it not true that the larger English banks have moved into merchant banking themselves as part of their own operations?

**Mr. Dowling:** Yes, that is perfectly true.

[Traduction]

de capitaux, au rapport entre coefficient d'accroissement et capital.

**Le sénateur Cook:** Les banques britanniques sont également astreintes au même contrôle.

**M. Dowling:** Oui.

**Le sénateur Cook:** A la page 3 de votre mémoire, vous faites allusion aux banques étrangères autorisées et vous dites:

leurs opérations autorisées seraient limitées à celles des banques créées conformément à la «Bank Act» (loi sur les banques) et, de plus, elles seraient astreintes à se conformer aux exigences en matière de réserves et de production de rapports d'activités, comme condition préalable à l'obtention d'un permis d'exploitation, en vertu de la «Bank Act».

Si vos propositions étaient acceptées, y aurait-il des limites imposées à ces banques qui ne s'appliqueraient pas aux banques à charte canadiennes?

**M. Dowling:** Non, je ne crois pas.

**Le sénateur Cook:** Le permis une fois accordé, comment pourrait-on l'annuler ou en prolonger la durée?

**M. Dowling:** Cela irait de soi, car aucune institution ne reste au même point. En temps et lieu, après augmentation de capital autorisée il conviendrait d'en saisir le gouverneur en conseil.

**Le sénateur Cook:** Ou alors si une banque autorisée ne respecte pas les dispositions de son permis ce dernier pourrait être annulé.

**M. Dowling:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Existe-t-il des différences bien marquées entre les systèmes bancaires britanniques et canadiens?

**M. Dowling:** La principale différence est l'existence d'un secteur bancaire commercial qui à vrai dire n'a pas son équivalent dans le système bancaire canadien. Le système bancaire en Grande-Bretagne accorde un rôle d'entrepreneur bien défini aux banques commerciales qui, généralement, sont des entités très puissantes dont le rôle principal correspond en partie aux fonctions des maisons de courtage en valeurs mobilières principalement dans le secteur des placements, de l'augmentation du capital, de la restructuration du capital des entreprises, etc.

D'autre part, ces banques ne prennent aucune part aux transactions mobilières contrairement à nos maisons de courtage, ces opérations étant exclusivement réservées aux courtiers. Voilà à mon avis la différence essentielle entre les deux systèmes. Je ne sais pas si éventuellement M. Harris aurait quelque chose à ajouter.

**M. W. B. Harris, directeur de la Banque Barclays du Canada Limitée:** Est-il exact que les banques anglaises les plus importantes se sont également lancées dans le secteur bancaire commercial?

**M. Dowling:** C'est tout à fait exact.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Through subsidiaries?

**Mr. Dowling:** Yes, through subsidiaries.

**Senator Cook:** That is not a difference. That is a service which the Canadian chartered banks can also render to their clients, if they wish to do so.

**Mr. Harris:** Not as an underwriter or an underwriter of securities.

**Senator Cook:** And British commercial banks can do that?

**Mr. Dowling:** British commercial banks can do that, yes. It is invariably done through subsidiaries, because the gearing requirements of that type of operation are different from those of a clearing banking operation.

**Senator Laird:** I presume that arose out of your long history of doing international financing.

**Mr. Dowling:** The merchant banking, sir? No, that would not be true, in the sense that Barclays Merchant Bank is at this point in time purely a domestic operation. It is not operating as an international merchant bank at this point in time.

**Senator Laird:** But there are other banks in the United Kingdom which do?

**Mr. Dowling:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, the white paper discusses the new treatment for foreign banks in Canada and it urges that this should be done to provide more competition in the banking field. That seems to be the thrust of the argument in the paper. I realize that these two areas are related, but it seems to me that one of the important arguments is that the encouragement of activity by foreign banks in Canada would have as its greatest advantage to the country as a whole the provision of foreign capital which otherwise might not be generated if these banks were not here.

Would it be a more effective argument to put it on the basis of the provision of more access to foreign capital than to say simply that it is better to have competition? You will have to compete anyway.

**Mr. Dowling:** Yes. I take your point. What we are really talking about in terms of access to foreign capital is major project financing. It is our experience that to be a lead bank in such financing demands a very long-term relationship with the requirer of the funds. This is the sort of business in which you might pick up one deal in three years, speaking colloquially, and, therefore, it is important, if banks are going to involve themselves in that activity, that they have some domestic business in a territory to keep people's salaries paid while they are standing on the touch lines to provide that type of financing.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Par l'entremise de filiales?

**M. Dowling:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Cela ne constitue pas une différence à proprement parler. C'est un service que les banques à charte canadiennes peuvent également mettre à la disposition de leurs clients, si elles le désirent.

**M. Harris:** Pas si elles agissent en tant que banque d'investissements ni comme société de valeurs mobilières.

**Le sénateur Cook:** Et les banques commerciales britanniques peuvent assurer ce service?

**M. Dowling:** Oui elles le peuvent. Ceci est invariablement effectué par l'intermédiaire des filiales parce que les exigences de fonctionnement pour ce type d'opération sont différentes de celles des opérations de compensations bancaires.

**Le sénateur Laird:** Je présume que cela découle de votre longue expérience en matière de financement international.

**M. Dowling:** Dans le domaine du commerce bancaire international Monsieur? Non, cela ne serait pas vrai en ce sens que la Barclays Merchant Bank ne fonctionne à l'heure actuelle qu'à l'échelon national. Ce n'est pas pour le moment une banque qui fait du commerce international.

**Le sénateur Laird:** Mais il y a d'autres banques au Royaume-Uni qui assurent ces services.

**M. Dowling:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, le Livre blanc aborde la question du nouveau traitement accordé aux banques étrangères au Canada et recommande que cela soit fait pour assurer une meilleure concurrence dans le domaine bancaire. Ceci semble être l'argument principal du Livre blanc. Je me rends compte que ces deux domaines sont connexes mais il me semble que l'un des arguments importants est que l'encouragement de l'activité des banques étrangères au Canada présenterait comme principal avantage pour le pays dans son ensemble un approvisionnement en capitaux étrangers qui, autrement, ne seraient jamais investis si ces banques ne se trouvaient pas ici.

Serait-il plus efficace de fonder l'argument sur l'hypothèse d'un plus grand accès aux capitaux étrangers au lieu de déclarer simplement qu'il est préférable d'avoir de la concurrence? De toute façon il faudra qu'il y ait concurrence.

**M. Dowling:** Oui, je comprends votre point de vue. Ce dont nous parlons vraiment en termes d'accès au capital étranger a trait au financement des projets importants. D'après notre expérience, pour être une banque qui a du succès dans de telles demandes de financement, il est nécessaire d'avoir des rapports à très long terme avec l'organisme qui a besoin des fonds. Il s'agit là d'un genre de commerce où vous pouvez réaliser une seule affaire en trois ans, si l'on parle en des termes familiers; et en conséquence il est important, si les banques désirent s'engager dans ce genre d'activités, qu'elles exploitent quelques entreprises locales sur un territoire donné afin de payer les salaires de leurs employés, en attendant que se présentent des occasions d'assurer ce genre de financement.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** To advertise their presence.

**Senator Cook:** I believe most of the Canadian chartered banks have a presence in the United Kingdom.

**Mr. Dowling:** Yes.

**Senator Cook:** Would you give us a guesstimate as to what share of the business, either alone or as joint ventures, the Canadian banks enjoy?

**Mr. Dowling:** Regrettably I cannot help you there. Unfortunately, the statistics which the Bank of England maintain do not segregate Canada from North America as a whole—

**Senator Cook:** Do you think it is worthwhile?

**Mr. Dowling:** . . . and I cannot therefore—

**Senator Cook:** Do you think the amount of business is worthwhile?

**Mr. Dowling:** Very significant, with banks such as the Royal, for example, which has been there for many years and has a very significant corporate business, as well as serving Canadian citizens who are resident in the U.K.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, Mr. Dowling has said that Barclays Bank came here originally in 1928 and Imperial took it over in 1956. I take it that was the bank in which Colonel McGee was an important element? Colonel McGee was one of the important people in that Barclays Bank. Perhaps you did not know him.

**Mr. Dowling:** No, I did not.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In any event, how long after 1956 was it before Barclays re-entered Canada?

**Mr. Dowling:** A physical presence, not until 1974.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Why did you come back?

**Mr. Dowling:** We were investors during the period in between. Why did we not come back sooner?

**Senator Connolly (Ottawa West):** No. Why did you come back when you did?

**Mr. Dowling:** Because Canada is a large country with enormous natural resources to be developed. It is a very significant economic unit for an international bank, and we felt that to restrict ourselves to trade investment without active participation in the market was less advantageous, both to ourselves and to Canada—there is always self-interest in these things—than was desirable. We had, in fact, been casing the prospect possibly for 15 years before we decided, on a question of priorities, that Canada came next.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pour faire de la publicité en ce qui concerne leur présence.

**Le sénateur Cook:** Je crois que la plupart des banques à charte canadiennes sont représentées au Royaume-Uni.

**M. Dowling:** Oui.

**Le sénateur Cook:** Pourriez-vous nous donner en gros une évaluation de la part des affaires réalisées par les banques canadiennes, soit seules ou en co-entreprises.

**M. Dowling:** Je regrette de ne pouvoir vous aider à ce propos. Les statistiques tenues par la banque d'Angleterre ne font pas malheureusement de distinction entre le Canada et l'Amérique du Nord, considérée dans son ensemble—

**Le sénateur Cook:** Pensez-vous que cela en vaille la peine?

**M. Dowling:** . . . Et en conséquence je ne peux pas—

**Le sénateur Cook:** Pensez-vous que le montant des affaires soit considérable?

**M. Dowling:** Très certainement, surtout dans le cas des banques telles que la Banque Royale par exemple qui est implantée depuis de nombreuses années et réalise un chiffre d'affaires intéressant tout en fournissant ses services aux citoyens canadiens qui résident au Royaume-Uni.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, M. Dowling a déclaré que la Banque Barclays s'est installée ici à l'origine en 1928 et que la banque Impériale l'a absorbée en 1956. Je présume qu'il s'agit de la banque dans laquelle le Colonel McGee jouait un rôle important? Le Colonel McGee était une des personnalités de la Banque Barclay. Peut-être ne le connaissiez-vous pas.

**M. Dowling:** Non.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De toute manière, après 1956 combien de temps a-t-il fallu avant que la Banque Barclay ne revienne au Canada?

**M. Dowling:** Ce n'est qu'en 1974 que la Banque a repris des activités au Canada.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourquoi êtes-vous revenus?

**M. Dowling:** Nous sommes demeurés des investisseurs dans l'intervalle; il faudrait nous demander pourquoi nous ne sommes pas revenus plus tôt?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Non. Pourquoi êtes-vous revenus au moment où vous l'avez fait?

**M. Dowling:** Parce que le Canada est un grand pays qui possède d'énormes ressources naturelles à mettre en valeur. Cela représente une unité économique très importante pour une banque internationale et nous avons pensé que nous limiter aux investissements commerciaux sans participer activement au marché était moins avantageux, à la fois pour nous-mêmes et pour le Canada—il y a toujours l'intérêt personnel qui entre en ligne de compte—et cette initiative était souhaitable. En fait, nous avons envisagé cette perspective pendant peut-être 15 ans avant de décider, à la suite d'une question de priorité, que le Canada serait notre prochain objectif.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think that is highly commendable and useful for Canada, and undoubtedly for yourself. I ask you this question with a smile: did Imperial object to your coming in after having bought out your original enterprise?

**The Chairman:** Do you think that is pertinent?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Maybe. He does not have to answer it.

**Mr. Dowling:** They are still what is called our best friend correspondent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I can understand it was an entirely different thing.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Senator Macnaughton:** Under the heading "Affiliate Interests" on page 7, you object strenuously to the fact that if you become a bank you are not allowed to continue to hold these affiliates. You then go on:

It is submitted that there should be provision for the granting of exemptions to cover existing interests where such interest is both indirect and carries with it no degree of management control over the affiliated business in Canada.

If we start exemptions, where will we end?

**The Chairman:** There is freedom of choice.

**Senator Macnaughton:** Under the present political climate it is almost impossible to anticipate, but let us hope.

**Mr. Dowling:** May I answer that question by saying that it seems to me it is a question of objectives? The white paper suggested that this restriction would be imposed so as to avoid conflict of interest. What I am suggesting is that if you have two companies with independent boards of directors and independent executive and management, and there is, simply by accident, an indirect link somewhere in the chain of ownership, conflict of interest is not an issue.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We are a little too sensitive, don't you think, about this concept of conflict of interest? I think the British—certainly in their Parliament—have a much more relaxed approach to it than have we or the Americans. We seem to want to have everything laid down specifically by rule as to what can or cannot be done. It is a field, surely, where judgment, good faith and integrity should be the determining factor, and not arbitrary regulation? This applies, I think, in the business community as well as in politics.

**Senator Cook:** This committee has lost some of its most knowledgeable members because of their being bank directors.

**The Chairman:** What I do not wish to do is to enter into a definition of "conflict of interest."

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je pense que cela est hautement louable et très utile pour le Canada, et sans aucun doute, pour vous aussi. Je pose cette question avec un petit sourire en coin: la banque Impériale a-t-elle formulé des objections à ce que vous reveniez après qu'elle eut acheté votre entreprise originale?

**Le président:** Pensez-vous que cette question est pertinente?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être. Le témoin n'est pas obligé d'y répondre.

**M. Dowling:** Ils sont toujours ce que nous appelons nos meilleurs amis du point de vue de la correspondance.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je comprends qu'il s'agissait d'une chose tout à fait différente.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser?

**Le sénateur Macnaughton:** Sous la rubrique «intérêts affiliés» à la page 7, vous vous opposez vigoureusement au fait que si vous devenez une banque, vous n'êtes plus autorisé à continuer à posséder ces intérêts affiliés. Vous déclarez ensuite:

Nous croyons qu'il devrait exister des dispositions visant à accorder des exemptions pour ce qui est des intérêts existants lorsque ces intérêts sont indirects et n'impliquent aucun degré de contrôle de gestion sur l'entreprise affiliée au Canada.

Si nous commençons à accorder des exemptions, où finirons-nous?

**Le président:** La liberté de choix existe toujours.

**Le sénateur Macnaughton:** Dans le climat politique actuel, c'est presque impossible de prévoir, on ne peut qu'espérer.

**M. Dowling:** Puis-je répondre à la question en déclarant qu'il me semble qu'il s'agit d'une question d'objectifs. Le Livre blanc laisse entendre que cette restriction serait imposée afin d'éviter les conflits d'intérêts. À mon avis, si vous avez deux sociétés qui ont des conseils d'administration indépendants, un exécutif et une administration indépendants et qu'il existe simplement par accident un lien indirect quelque part dans la chaîne de la propriété, la question des conflits d'intérêts ne se pose pas.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ne pensez-vous pas que nous sommes un peu trop sensibilisés à ce concept de conflit d'intérêts? Je pense que les Anglais—du moins en ce qui touche à leur Parlement—ont une façon beaucoup plus détendue d'aborder la question que nous-mêmes ou que les Américains. Il semble que nous voulions que tout soit exposé de façon précise par règlement relativement à ce qui peut on ne peut pas être fait. Il est manifeste que c'est un domaine où le jugement, la bonne foi, et l'intégrité doivent être les facteurs déterminants et non pas des règlements arbitraires. Je pense que ceci s'applique au monde des affaires aussi bien qu'au domaine politique.

**Le sénateur Cook:** Ce comité a perdu certains de ses membres les plus renseignés à ce sujet parce qu'ils étaient directeurs de banques.

**Le président:** Mais je ne désire pas entrer dans une définition du conflit d'intérêts.



[Text]

**Mr. Dowling:** May I just comment that to look at this comparison which you have made, one must look at the structure of business? If one looks at the structure of business in Canada, with major banks, with large boards of directors, who sit on large numbers of companies in turn, you have an entirely different concept from the U.K. background, where the bank boards are, in the main, small, quite largely executive—

**Senator Cook:** This committee assumes that everyone is pure-minded.

**The Chairman:** That point is not a point at issue in our consideration. You have large boards of directors, of different sizes, and different banks. Also I expect you do not have a standard set of directors in England.

**Mr. Dowling:** May I just say that I was in no sense criticizing the Canadian system? I was simply drawing attention to the difference.

**The Chairman:** I thought you were trying to promote the idea of conflict of interest, and that is something we are not going to talk about. Are there any further questions?

**Mr. Lewis:** Mr. Dowling, are Canadian banks that are operating in the U.K. required to hold reserves with the Bank of England—this 12½ per cent?

**Mr. Dowling:** Yes, they are, subject to the proviso that under the United Kingdom, where there is a formalized inter-bank market, there is an offset in interbank to's and fro's on both sides of the balance sheet before reserves are taken—which is a significant factor with a bank which is operating largely on wholesale funds.

**Mr. Lewis:** The U.K. white paper on banking was presented in August, the same month in which the Canadian white paper on banking was presented. What is the status at the present time of the U.K. white paper? Have they made any more progress? Is the legislation in place yet?

**Mr. Dowling:** No, sir. The status, as I understand it, is that all the interested parties have made their submissions, and it is in the stage of producing draft legislation at this point in time.

**Mr. Poissant:** What are the banks' reactions in England, in favour of or against the white paper?

**Mr. Dowling:** The only adverse reaction from the primary banking sector was in relation to the deposit protection fund, where it was felt that there would be a certain inequity in applying it to the whole system.

**Senator Cook:** Perhaps you could let us have a copy? Some of us would be interested in reading it.

**Mr. Dowling:** I could certainly provide copies.

**Senator Macnaughton:** In your brief you object to being involved in membership in the Canadian Payments Association, where a bank does not offer chequing facilities.

**The Chairman:** Senator Macnaughton, I do not know—perhaps I have missed it—whether Mr. Dowling has indicated that if the banking legislation implements the provisions in the

[Traduction]

**M. Dowling:** Mais puis-je souligner que, pour étudier la comparaison que vous avez faite, il faut considérer la structure des affaires. La structure des affaires au Canada, c'est-à-dire les principales banques et leurs conseils d'administration importants dont les membres font également partie de conseils d'administration d'entreprises, est tout à fait différente de celle du Royaume-Uni où les conseils des banques sont, en général, assez petits et dont la fonction est principalement exécutive...

**Le sénateur Cook:** Le comité présume que tous les membres sont purs d'esprit.

**Le président:** Cette question ne se pose pas dans notre étude. Vous avez de grands conseils d'administration, composés d'un nombre varié d'administrateurs, et différentes banques. Je crois également que vous n'avez pas un nombre précis d'administrateurs en Angleterre.

**M. Dowling:** Puis-je ajouter que je ne critiquais en aucune façon le système canadien. Je ne faisais qu'attirer votre attention sur cette différence.

**Le président:** Je croyais que vous sous-entendiez l'idée de conflit d'intérêt et c'est là une question dont nous ne discuterons pas. Y a-t-il d'autres questions?

**M. Lewis:** M. Dowling, les banques canadiennes au Royaume-Uni doivent-elles avoir des réserves à la Banque d'Angleterre, ce 12½ p. 100?

**M. Dowling:** Oui, sous réserve, qu'au Royaume-Uni lorsqu'il existe un marché officiel interbanque, il y a une compensation de part et d'autre du bilan, avant prélèvement des réserves. C'est là un facteur important pour une banque dont les activités se fondent en grande partie sur des fonds importants.

**M. Lewis:** Le Livre blanc sur les banques du Royaume-Uni a été présenté en août, mois où le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne a été présenté. Où en est en ce moment le Livre blanc au Royaume-Uni? Y a-t-il eu des progrès? La loi a-t-elle été adoptée?

**M. Dowling:** Non, monsieur. Actuellement, je crois, toutes les parties intéressées ont présenté des mémoires et on en est au stade de présentation d'un projet de loi.

**M. Poissant:** Les banques d'Angleterre sont-elles pour ou contre le Livre blanc?

**M. Dowling:** La seule opposition du secteur primaire des banques concernait le fonds de protection des dépôts. A leur avis, l'application de cette disposition à tout le système créerait certaines injustices.

**Le sénateur Cook:** Nous pourrions peut-être en obtenir une copie? Certains d'entre nous souhaiteraient le lire.

**M. Dowling:** Je pourrais certainement vous en procurer.

**Le sénateur Macnaughton:** Dans votre mémoire, vous vous opposez à devenir membre de l'Association canadienne des paiements, lorsqu'une banque n'offre pas de compte-chèques.

**Le président:** Sénateur Macnaughton, je ne sais pas si (peut-être n'ai-je pas entendu) M. Dowling a dit que si la législation bancaire appliquait les dispositions du Livre blanc,

[Text]

white paper he would propose to seek incorporation under the Bank Act. I do not know that. I have not heard him say it.

**Senator Macnaughton:** Are you asking him?

**The Chairman:** No. I am giving him the opportunity, if he wants to say it.

**Mr. Dowling:** I think I should go on record as saying that Barclays are here to stay in whatever form they are permitted.

**The Chairman:** I was sure that was the kind of answer I would get. Are there any further questions?

Is there anything you feel you have not emphasized to the fullest extent?

**Mr. Dowling:** No, sir. I think we have ventilated the issues very fully.

**The Chairman:** Well, we will consider them. We will have some further representations next week from those of the chartered banks in Canada who are opposed to the entrance of foreign banks into the banking system in this country, so that by that time we will have the full range of the subject matter before us.

**Senator Cook:** They were opposed, at least, before they read Mr. Dowling's brief.

**The Chairman:** I want to thank you very much, Mr. Dowling and Mr. Harris. We will certainly pay attention to what you have said, though I do not say we will necessarily implement it.

We will now adjourn until tomorrow at 9.30 a.m. We should finish during the morning. At that time we shall hear the Retail Council of Canada and the Canadian Bankers' Association. Those who represent the opposite side of your point of view will appear the following week.

The committee adjourned.

[Traduction]

il chercherait à constituer la banque en société, en vertu de la Loi sur les banques. Je ne sais pas. Je ne lui ai pas entendu dire.

**Le sénateur Macnaughton:** Le lui demandez-vous?

**Le président:** Non. Je lui donne la possibilité de le dire, s'il le veut.

**M. Dowling:** Je crois qu'on peut inscrire au compte rendu que Barclays est ici pour demeurer, peu importe la forme qui leur sera permise.

**Le président:** J'étais certain que j'obtiendrais ce genre de réponse. Y a-t-il d'autres questions?

Y a-t-il quelque chose dont vous n'avez pas entièrement discuté?

**M. Dowling:** Non, monsieur. Je crois que nous avons vu toutes les questions.

**Le président:** Bien, nous les étudierons. Nous aurons la semaine prochaine, des représentants des banques à charte du Canada qui s'opposent à l'entrée des banques étrangères dans le système bancaire canadien de sorte qu'à ce moment-là, nous aurons toutes les données du problème.

**Le sénateur Cook:** Ils s'y opposaient, du moins, avant de lire le mémoire de M. Dowling.

**Le président:** Je désire vous remercier, M. Dowling et M. Harris. Nous étudierons certainement votre témoignage, mais cela ne veut pas dire que nous le mettrons nécessairement en pratique.

Nous allons maintenant suspendre les travaux jusqu'à demain 9 h 30. Nous devrions terminer au cours de la matinée. A ce moment-là, nous entendrons le Conseil canadien du commerce de détail et l'Association canadienne des banquiers. Les adversaires de votre point de vue viendront témoigner la semaine prochaine.

Le Comité suspend ses travaux.





WITNESSES—TÉMOINS

*Citicorp Ltd.:*

Mr. A. G. Mantzavinos, President; and  
Mr. B. A. Hyland, Manager, Planning and Development.

*Barclays Canada Limited:*

Mr. B. A. Dowling, Chairman; and  
Mr. W. B. Harris, Director.

*Citicorp Ltd.:*

M. A. G. Mantzavinos, président; et  
M. B. A. Hyland, gérant, Planification et développement.

*Barclays Canada Limitée:*

M. B. A. Dowling, président; et  
M. W. B. Harris, directeur.

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77



Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

Government  
Publications

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, March 24, 1977

Le jeudi 24 mars 1977

Issue No. 24

Fascicule n° 24

**Eighth Proceedings on:**

Subject-matter of Bill C-16  
"Borrowers and Depositors Protection Act"

**Huitième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-16  
«Loi sur la protection des emprunteurs et déposants»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate,  
November 16, 1976:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by  
the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking,  
Trade and Commerce be authorized to examine and  
report upon the subject-matter of the Bill C-16, intituled:  
“An Act to provide for the protection of borrowers and  
depositors, to regulate interest on judgment debts, to  
repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the  
Small Loans Act and to amend certain other statutes in  
consequence thereof”, in advance of the said Bill coming  
before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services  
of such counsel, staff and technical advisers as may be  
necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre 1976:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-16, intitulé: «Loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le comité soit autorisé à retirer les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera nécessaire aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 24, 1977  
(26)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-16, Borrowers and Depositors Protection Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Cook, Côtteau, Lafond, Lang, McNamara and Smith (*Colchester*). (9)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. A. de Lotbinière Panet; and Mr. Dawson H. Tilley.

*Witnesses: Retail Council of Canada:* Mr. A. J. McKichan, President; Mr. Les Visosky, Chairman, Credit Committee and General Credit Manager, Simpsons-Sears, Toronto; Mr. Mel Fruitman, Research Director; Mr. V. C. Reynolds, Consumer Credit Manager, The T. Eaton Company Limited; Mr. K. J. Whitehead, Credit Operations Manager, The T. Eaton Company Limited; and Mr. Bruno Tenaglia, Credit Manager, Dylex Ltd. *The Canadian Bankers' Association (CBA):* Mr. R. C. Frazee, President, CBA and Executive Vice-President and Chief General Manager, The Royal Bank of Canada; Mr. Victor Dobb, Vice-President, CBA and Executive Vice-President and General Manager, Bank of British Columbia; Mr. Jean Machabée, Vice-President, CBA and Vice-President and General Manager, The Provincial Bank of Canada; Mr. W. Peter Carter, Chairman, Mortgage Committee, CBA and Assistant General Manager, The Royal Bank of Canada; Mr. Jack Wightman, Chairman, Consumer Credit Committee, CBA and Assistant General Manager, Canadian Imperial Bank of Commerce; and Miss Helen Sinclair, Manager, Government Relations, The Bank of Nova Scotia.

Following the opening statements, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by members of the advisory staff.

At 12 noon the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 MARS 1977  
(26)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier ce qui suit:

La teneur du Bill C-16: «Loi sur la protection des emprunteurs et déposants».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Cook, Côtteau, Lafond, Lang, McNamara et Smith (*Colchester*). (9)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. A. de Lotbinière Panet et M. Dawson H. Tilley.

*Témoins: Conseil canadien du commerce au détail:* M. A. J. McKichan, président; M. Les Visosky, président du Comité du crédit et gérant général du crédit, Simpsons-Sears, Toronto; M. Mel Fruitman, directeur des recherches; M. V. C. Reynolds, gérant du crédit au consommateur, la Compagnie T. Eaton Limitée; M. K. J. Whitehead, gérant d'Opérations du crédit, la Compagnie T. Eaton Limitée; et M. Bruno Tenaglia, gérant du crédit, Dylex Ltd. *L'Association des banquiers canadiens (ABC):* M. R. C. Frazee, président, ABC et vice-président exécutif et directeur général en chef, la Banque Royale du Canada; M. Victor Dobb, vice-président, ABC et vice-président exécutif et directeur général, la Banque de la Colombie-Britannique; M. Jean Machabée, vice-président, ABC et vice-président et directeur général, la Banque Provinciale du Canada; M. W. Peter Carter, président du Conseil d'administration, Comité d'hypothèque, ABC et directeur général adjoint, la Banque Royale du Canada; M. Jack Wightman, président du Conseil d'administration, Comité du crédit à la consommation, ABC et directeur général adjoint, la Banque Canadienne Impériale de Commerce; et M<sup>lle</sup> Helen Sinclair, gérante, Relations gouvernementales, la Banque de la Nouvelle-Écosse.

Après les déclarations préliminaires, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 12 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 24, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have two groups to hear this morning, the first of which will be the Retail Council of Canada. Appearing on behalf of the Retail Council of Canada will be Mr. A. J. McKichan, President; Mr. Les Visosky, Chairman, Credit Committee, and General Credit Manager, Simpsons-Sears, Toronto; Mr. Mel Fruitman, Research Director; Mr. V. C. Reynolds, Consumer Credit Manager, The T. Eaton Company Limited; Mr. K. J. Whitehead, Credit Operations Manager, The T. Eaton Company Limited; and Mr. Bruno Tenaglia, Credit Manager, Dylex Limited.

I understand Mr. McKichan has an opening statement to make.

**Mr. A. J. McKichan, President, Retail Council of Canada:** Mr. Chairman, honourable senators, may I say, first of all, how much we appreciate the opportunity of appearing before the committee this morning. Bill C-16 is important for the retail industry, as indeed it is for many other sectors of the business community, as well as consumers.

The approach we have taken on the proposed legislation, Mr. Chairman, is that, while we are supportive of its objectives in striking at a criminal form of behaviour in relation to loan sharking and related activities, and while we are sympathetic to the concept of having a more uniform regulation of consumer credit within the various jurisdictions in the country, we are concerned that the proposed legislation does not seem to take account of some of the realities of the credit granting industry so far as they affect retail practices.

There are three particular elements of the bill to which we would like to draw the committee's particular attention, the first of which relates to the bill's approach towards what is known in the trade as the variable account. This is a form of consumer credit with which, I imagine, most committee members will be familiar. It is in fact the form of lending which is most commonly utilized by the major retail outlets offering a credit service.

The whole philosophy of this type of account is that it attempts to achieve economies of scale, and it does so by batching transactions and by requiring payments only in relation to the batched transaction, thereby offering economies to the offerer of the credit on the one hand and, by extension, to

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 24 mars 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 afin d'étudier le sujet du bill C-16, loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages, et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous devons entendre deux groupes ce matin, le premier sera le Conseil canadien du commerce de détail. Les témoins suivants comparîtront au nom du Conseil canadien du commerce de détail, M. A. J. McKichan, Président; M. Les Visosky, Président, Comité du crédit, et directeur général du crédit, de Simpson-Sears, à Toronto; M. Mel Fruitman, directeur de la recherche; M. V. C. Reynolds, directeur du crédit à la consommation, T. Eaton Company Limited; M. K. J. Whitehead, directeur des opérations de crédit, T. Eaton Company Limited; et M. Bruno Tenaglia, directeur du crédit, de Dylex Limited.

Je crois que M. McKichan a une déclaration préliminaire à faire.

**M. A. J. McKichan, président du conseil canadien du commerce de détail:** Monsieur le président, honorables sénateurs, qu'il me soit tout d'abord permis de dire, que nous vous savons gré de l'occasion qui nous est donnée de comparaître devant votre Comité ce matin. Le bill C-16 est important pour tous les détaillants, en fait, de même que pour de nombreux autres secteurs des milieux commerciaux, et bien sûr pour les consommateurs.

Notre attitude à l'égard du projet de loi, monsieur le président, se résume ainsi: nous appuyons ses objectifs en ce qui touche la répression des formes criminelles de comportement en ce qui concerne l'usure et les activités connexes, et bien que nous soyons en faveur du principe d'avoir une réglementation plus uniforme du crédit au consommateur, dans le cadre des diverses juridictions du Canada, nous nous préoccupons de ce que le projet de loi ne semble pas tenir compte de certaines des réalités de l'industrie du crédit en ce qu'elle touche les pratiques du commerce de détail.

Il y a trois éléments particuliers du projet de loi sur lesquels nous voudrions attirer plus particulièrement l'attention du Comité; le premier porte sur les dispositions du projet de loi en ce qui concerne ce qui est connu dans notre commerce sous le nom de comptes variables. Il s'agit d'une forme de crédit au consommateur, et j'imagine, que la plupart des membres du Comité la connaissent bien. C'est en fait la forme de prêt qui est la plus communément utilisée par les principaux détaillants qui ont un service de crédit.

Tout le principe de ce genre de compte consiste à essayer de réaliser des économies d'échelle, ce qu'on accomplit en groupant des transactions et en n'exigeant que le paiement des transactions groupées, permettant ainsi aux prêteurs de faire des économies, et par extension au consommateur également. La



## [Text]

the customer on the other. The whole thrust of this system of accounts is that individual transactions are not attempted to be tracked on a day-by-day basis; rather, they are accumulated and a charge made at the end of an accounting period. This practice is particularly useful so far as the common retail system is concerned because, as you know, Canadian customers follow the practice not only of buying but also of returning merchandise. By means of a system of this nature, a great many small adjustments are avoided in the system.

However, the bill, in its approach, would establish a maximum penalty, as it is referred to, for the late arrival of a payment. Under the variable credit system, there is an automatic type of adjustment whereby the late payment is simply added to the outstanding balance. The balance is not reduced by the amount of the payment that is due. In some cases, we believe this would produce the equivalent of what is described as a penalty. It probably would amount to only a few cents, but in fact would run against the grain of the bill. We believe that the existence of this phenomenon would probably require a radical change of the whole variable credit system. It would probably require the small operators of this type of account to abandon their own accounts, turning their systems over to one of the universal credit providers, such as one of the bank plans, or some other third party contractor. We believe that would be undesirable, as it would, on the one hand, reduce the sources of credit available to the consumer and, on the other hand, would probably create additional expense and a loss of marketing position by the companies affected.

That, Mr. Chairman, is one of our chief concerns. Another of our chief concerns also relates to variable accounts. It is directed at the provision which would not permit a change in the rate applicable on a variable account. In concept, a variable account is planned to run virtually in perpetuity. Because of that, the contract the customer signs gives the lender power to alter the rate, on giving due notice, to take account of changes in the cost of money, changes in the cost of operation, and so forth. The quid pro quo of that is that the customer is free to run down his balance, or pay out his account and seek alternative credit. To not allow the lender to change that rate means, in fact, that he would probably have to open up a new account for the customer every time he changed an account, which would result in an enormous expense. Such a system would be inefficient and difficult to administer. An alternative would be to establish two rates within the same account, and we believe that would be very confusing for the customer, as well as being very difficult to operate for the lender.

The third matter to which we would draw your specific attention relates to that portion of the bill which deals with advertising. As the bill is framed at the moment, there would be a requirement that an unspecified degree of detail accompany any announcement of the availability of a consumer credit service. We believe that, at the least, this would always require the publication of a rate, and conceivably could require the publication of a considerable amount of further information. The position of the trade in relation to that provision is that, while the customer should obviously have the opportunity to have full disclosure, of all the details related to the account, it

## [Traduction]

portée de ce système de compte est qu'on n'essaie pas de faire quotidiennement le relevé des transactions particulières, au contraire, elles sont accumulées et des frais sont imposés à la fin d'une période comptable. Cette pratique est particulièrement utile en ce qui concerne le système ordinaire de ventes au détail, parce que comme vous le savez, les clients canadiens ont l'habitude non seulement d'acheter, mais également de rapporter des marchandises. Au moyen de ce système, de nombreux petits rajustements sont évités.

Toutefois, le projet de loi, dans ses dispositions établirait une pénalité maximale, selon l'expression utilisée pour le retard d'un paiement. Dans le cadre du système de crédit variable, il existe un genre de rajustement automatique en vertu duquel l'arriéré est simplement ajouté au solde à découvert. Le solde n'est pas réduit par le montant du paiement qui est dû. Dans certains cas, nous pensons que ce serait l'équivalent de ce qu'on pourrait qualifier de pénalité, elle s'élèverait probablement à quelques cents, mais en fait, elle irait à l'encontre des dispositions du projet de loi. Nous pensons que l'existence de cette mesure exigerait probablement un changement radical de l'ensemble du système de crédit variable. Elle forcerait probablement des petits exploitants de ce genre de compte à abandonner leurs propres comptes, à transférer leur système à un des fournisseurs de crédit universel, par exemple un des régimes bancaires, ou à un tiers. Nous pensons que ce ne serait pas souhaitable, parce que d'un côté, cela réduirait les sources de crédit à la disposition du consommateur, et d'un autre côté, entraînerait probablement des dépenses supplémentaires et la perte de ventes pour les entreprises touchées.

Monsieur le président, c'est une de nos principales préoccupations. Les comptes variables sont également l'objet d'une autre de nos principales préoccupations. Il s'agit de la disposition qui n'autoriserait aucune modification du taux applicable à un compte variable. En principe, un compte variable est destiné à demeurer ouvert pratiquement indéfiniment. À cause de cela, le contrat que signe les clients donne au prêteur le pouvoir de modifier le taux, après avoir dûment notifié l'intéressé, pour tenir compte des changements des taux d'intérêts, du coût de l'opération, et d'autres changements. En contrepartie, le client est libre de réduire son solde, ou de le régler complètement et de chercher à obtenir un autre genre de crédit. Interdire au prêteur de modifier ses taux signifie, en fait, qu'il devra probablement ouvrir un nouveau compte pour le client chaque fois qu'il change de compte, ce qui entraînerait des dépenses considérables. Un tel système serait inefficace et difficile à administrer. Une autre possibilité consisterait à établir deux taux dans le cadre du même compte, et nous pensons que ce serait très compliqué pour le client tout en étant très difficile à tenir à jour pour le prêteur.

Le troisième point sur lequel nous voudrions attirer votre attention a trait à la partie du projet de loi qui porte sur la publicité. En vertu des dispositions actuelles du projet de loi, toute annonce de l'existence d'un service de crédit aux consommateurs devrait être accompagnée d'explications détaillées dont l'étendue n'est pas spécifiée. Nous pensons, cela exigerait que au moins, toujours la publication d'un taux et probablement celle de nombreux autres renseignements. En ce qui concerne ces dispositions les détaillants pensent que bien que le client devrait pouvoir être pleinement renseigné, évidemment sur tous les détails qui ont trait aux comptes, souvent, il est soit

[Text]

is often either impossible or difficult, and certainly inexpedient, to require the publication of all of these details whenever the availability of credit is signified, which can be a decal in a store window indicating that one of the universal credit cards can be utilized at that outlet, or in newspaper or electronic advertising. It is our position that these simple advertisements as to the availability of credit really do not require, and should not require, the publication of a great deal of detail, which in these circumstances would probably be incomprehensible to the customer, in any event, and might virtually deter the use of credit advertising, given the fact that the grantor of credit will disclose, as he is obliged to do under provincial legislation, all the details involved when the customer enters his premises and applies for credit.

We fear that part of a hidden agenda, if you like, may be that this device in the bill is considered as being useful in restraining the total amount of credit being granted or offered, or being utilized, and we do not feel that is an appropriate way to achieve regulation in the granting of credit. There are other means available, including the traditional one of monetary policy. We deplore the use of this type of device through legislation. We believe there is a whole other argument related to the value and virtues, and the possible dangers, of consumer credit, but we do not believe these should be addressed through a bill of this type. We are willing to discuss the merits of consumer credit, which we think it has many merits, if that is the wish of the committee.

**The Chairman:** Does your statement mean that you would strike out the provisions to which you have referred without substitution?

**Mr. McKichan:** We would be very happy to see substituted a universal type of provision similar to that contained in many of the provincial statutes. Such a provision would require that all of these details be published to the customer if and when he applies for the use of a credit facility. We do not think that the mere advertising of the availability of credit demands that all copious details of the account be spelled out.

**The Chairman:** We have had evidence on that from the advertisers. It is difficult to understand the bill going so far on that. If you say credit is available and you do not publish all of the details, you would be in violation of this legislation.

**Mr. McKichan:** Yes, and we feel that is unnecessary.

**The Chairman:** So, you are not assisting us in any way on a possible interpretation of the bill that would justify that provision?

**Mr. McKichan:** I am not quite sure I understand your question, Mr. Chairman.

**The Chairman:** The bill appears to drag into its terms an advertisement by merchants, through an advertising agency, that credit is available, and the department feels that it has covered this kind of transaction. Yet, the merchant has not

[Traduction]

impossible ou difficile, et certainement désavantageux, d'exiger la publication de tous ces détails toutes les fois qu'on annonce l'offre de crédit, et on peut l'annoncer au moyen de décalcomanie sur une vitrine de magasin, indiquant une des cartes de crédit universelle qui sera utilisée à ce point de vente, ou dans les journaux ou à la télévision. Nous pensons que ces simples annonces de crédit n'exigent pas réellement, et ne devraient pas exiger, la publication de nombreux renseignements détaillés, qu'en de telles circonstances le client ne comprendrait probablement pas, et qui pourraient pratiquement obliger à renoncer à la publicité en matière de crédit, étant donné que celui qui accorde le crédit communique, comme il est obligé de le faire en vertu de la loi provinciale, tous les renseignements nécessaires lorsque le client pénètre dans ses locaux et fait une demande de crédit.

Nous craignons cette partie d'un programme dissimulé, si vous voulez; peut-être qu'on considère que cette disposition du projet de loi est utile pour restreindre le montant total de crédit accordé actuellement ou offerts, ou utilisés actuellement, mais nous ne pensons pas que ce soit un moyen approprié pour réglementer l'octroi de crédit. On dispose d'autres moyens, y compris le moyen traditionnel de la politique monétaire. Nous déplorons l'emploi de ce genre de moyen qui consiste à avoir recours à une mesure législative. Nous croyons qu'il y a toute une série d'arguments qui se rapportent à la valeur et aux vertus, de même qu'aux dangers possibles, du crédit à la consommation mais nous ne pensons pas qu'ils devraient faire l'objet d'un bill de ce genre. Nous sommes prêt à étudier les mérites du crédit à la consommation qui sont nombreux, à notre avis si tel est le désir du Comité.

**Le président:** Cela veut-il dire que vous bifferiez les articles dont vous avez parlé, sans les remplacer?

**M. McKichan:** Nous serions très heureux de voir apparaître une disposition-type universelle du genre de celles contenues dans un grand nombre de lois provinciales. On exigerait, par exemple, que tous ces détails soient divulgués au consommateur au moment où il recourt aux services de crédit. Nous ne croyons pas que le simple fait d'annoncer un service de crédit constitue une raison suffisante pour exiger que tous les multiples détails du compte soient expliqués à fond.

**Le président:** Les publicitaires ont témoigné en ce sens. Il est difficile de comprendre le bill en allant aussi loin. Si l'on annonçait au client qu'il peut obtenir un prêt et qu'on ne lui divulguait pas tous les détails du contrat, on violerait cette loi.

**M. McKichan:** Oui, et nous estimons que cette exigence n'est pas nécessaire.

**le président:** Vous ne voulez donc pas nous aider à donner une interprétation qui puisse justifier cet article?

**M. McKichan:** Je ne suis pas certain de comprendre votre question, monsieur le président.

**Le président:** Le bill semble vouloir inclure les annonces de service de crédit faites par les marchands, par l'intermédiaire d'agence de publicité et le Ministère estime avoir couvert ce genre de transaction. Pourtant, le marchand n'a nullement



[Text]

given any details as to how the credit is to be extended and what the terms and conditions will be. You are not asking that this provision be amended to make it more palatable? I take it your position is that the reference to "availability" should be struck out?

**Mr. McKichan:** We would have no objection to the provision if, like the provincial legislation, it required that detail at the time of the signing of the contract.

**The Chairman:** There is no deal before then.

**Mr. McKichan:** That is right. So far as it relates to the mere advertising of credit availability, we would like to see the provision deleted. We do not feel it offers any useful protection to the customer.

Those are the items which we particularly wish to focus your attention on. I might say, our concerns about the date of mailing have been addressed by the minister. We gather he is sympathetic to the position expressed by ourselves, and others, and that he intends to offer some amendment in relation to that. To the extent that that promise is fulfilled, we are not concerned about that matter.

**Senator Macnaughton:** Are you referring to your brief?

**Mr. McKichan:** Yes.

**Senator Macnaughton:** That is page 5, section 22?

**Mr. McKichan:** Yes, indeed.

**Senator Smith (Colchester):** Did the minister indicate the nature of the amendment?

**Mr. McKichan:** We are not yet aware of the exact nature of the amendment proposed by the minister. In fact, I believe the department has not yet come to a firm conclusion on that, but we gather that at least the principle has been acknowledged.

**Senator Smith (Colchester):** What do you suggest it should be?

**Mr. McKichan:** Our suggestion as outlined in our submission was that the lender be obliged to mail his billing to the customer within a prescribed time-limit, and the setting of that time would allow at least 15 days for the customer to consider the billing and to mail back his remittance. We feel that, even making due allowance for our mail system, 15 days is an adequate period for that procedure.

**Senator Macnaughton:** It seems to me that you are a little optimistic in the latter phrase.

**The Chairman:** If there is a due date for payment and the payment is not received within, say, 30 days or 15 days, would you want a provision to say that that constitutes default, and if they get the mailing in to you in less than 15 or 30 days they are not in default?

**Mr. McKichan:** Under the variable accounts system, the mere late delivery of payment would not constitute default. The account system is such that there is the equivalent of a built-in penalty. It is not exactly a penalty but the mere fact that the balance is not reduced by the amount of the payment, and the fact that the outstanding service charge is added to the

[Traduction]

expliqué à quelles conditions le crédit sera accordé et quelles seront les modalités du prêt. Vous n'expliquez pas que cet article soit amendé pour le rendre plus acceptable? Si je vous saisis bien, vous voudriez que la notion d'«offre de service» soit biffée?

**M. McKichan:** Nous n'avons aucune objection à ce qu'elles y soit si, à l'instar de la loi provinciale, on exigeait que les détails soient divulgués au moment de la signature du contrat.

**Le président:** Il n'y a aucune transaction avant cela.

**M. McKichan:** Exactement. Pour autant que l'exigence se rapporte à la simple annonce d'offre de services du crédit, nous aimerions qu'elle soit rayée. Nous ne croyons pas qu'elle protège vraiment le client.

Ce sont là les questions sur lesquelles nous voulions attirer votre attention. Permettez-moi d'ajouter que nos inquiétudes au sujet de la date de mise à la poste ont été abordées par le ministre. Nous croyons comprendre qu'il sympathise avec notre opinion et celle des autres, et qu'il a l'intention de proposer un amendement à cet égard. S'il respecte sa promesse, nous n'avons pas raison de nous inquiéter.

**Le sénateur Macnaughton:** Faites-vous allusion à votre mémoire?

**M. McKichan:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Au paragraphe 22 de la page 5?

**M. McKichan:** Oui, en effet.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Le ministre a-t-il mentionné la nature de l'amendement?

**M. McKichan:** Nous ne connaissons pas encore la portée exacte de l'amendement proposé par le ministre. En réalité, je ne crois pas que le ministère soit arrivé à une conclusion définitive à ce sujet, mais je crois comprendre, du moins, que le principe a été reconnu.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Selon vous, de quelle façon cet amendement devrait-il être libellé?

**M. McKichan:** Dans notre mémoire, nous suggérons que le prêteur soit tenu de poster son relevé de compte au client dans un délai donné, qui pourrait être de 15 jours, par exemple, et qui permettrait au client d'examiner ce relevé avant d'envoyer son versement. Nous croyons que, compte tenu du temps requis pour la livraison postale, un délai de 15 jours serait suffisant.

**Le sénateur Macnaughton:** Il me semble que vous êtes un peu trop optimiste quant à votre dernière considération.

**Le président:** Dans le cas d'un versement à échéance fixe qui ne serait pas parvenu au prêteur 30 ou 15 jours après l'échéance, souhaiteriez-vous que le bill comporte une disposition décrétant que le versement est en retard s'il est reçu après 30 ou 15 jours et qu'il ne l'est pas dans le cas contraire?

**M. McKichan:** Dans le cas des marges de crédit, un simple retard de livraison d'un versement ne constitue pas un défaut de paiement. Effectivement, ce système comptable comporte l'équivalent d'une pénalité automatique—qui n'est pas exactement une pénalité, mais comme le solde ne baisse pas en fonction du montant du versement et que les frais de service



[Text]

outstanding balance, in effect induces its own discipline, and we are quite content to rest with that provision.

**The Chairman:** But you are swinging from one end of the question right across to the other. In the olden days, shall we say if you agreed to make a payment on a certain date, then it was up to you to make the payment or you would be in default. Now we are graduating the whole way over and saying that if you don't pay on the due date it is not a default. Do I understand you to put it in that way?

**Mr. McKichan:** Most of the variable accounts contracts—and I rely on my colleague to prompt me on this—I believe have a provision that a substantial number of payments must have been missed before the account is considered in default.

**Mr. Les Visosky, Chairman, Credit Committee, Retail Council of Canada:** General Credit Manager, Simpson-Sears, Toronto: I would have to agree with the chairman that the account is in default if the payment is not received. However, in the real world, Mr. Chairman, nobody would proceed with any form of collection activity that would be onerous in those circumstances.

**The Chairman:** But there is a difference between proceeding summarily and accepting the position you have in a bill that does not even acknowledge that failure to pay is a default. Whether you withhold any action is an exercise of your judgment, and you look at the customer and see how much he has already paid. If he indicates a good buying tendency, then you would try not to offend him.

**Mr. Visosky:** That is very true.

**The Chairman:** But there are two different things here—the policy and the treatment of the customer. So what are you going to put in the bill? I would not think that in either direction you will get an absolute position. I am just projecting that viewpoint to see what you have to say.

**Mr. McKichan:** I guess the point is well taken, Mr. Chairman.

**Senator Macnaughton:** I have read your brief, perhaps too quickly, but nevertheless I have tried to understand it. If I can summarize your position—and you can tell me if I am wrong—it is that you are very much disturbed about variable credit; on credit advertising, you don't like the sweeping approach; on regulations, you ask, quite properly we think, I am sure, that they should be tabled before the legislation is proclaimed, and examined; then your last point is constitutional problems. You are concerned about federal and provincial legislation being in conflict.

**Mr. McKichan:** Yes, senator.

**Senator Macnaughton:** Would you care to say anything on the last point?

**Mr. McKichan:** Yes, indeed. Those of our members who operate in many provinces have an obvious interest in there being a high measure of uniformity in the provincial legislation

[Traduction]

sont ajoutés au solde, ce système comporte effectivement sa propre discipline et nous sommes très satisfaits qu'il en soit ainsi.

**Le président:** Mais vous passez d'un angle de la question à l'autre. Est-il exact de dire que, par le passé, si le client convenait d'effectuer son versement à une date donnée, et s'il ne le faisait pas ce jour-là, il était en retard. Ici, nous renversons les rôles en prétendant que si le client ne paie pas à l'échéance, il n'y a pas défaut de paiement. Est-ce que je vous comprends bien?

**M. McKichan:** La plupart des contrats de marges de crédit—et je prierais mon collègue de me corriger si j'ai tort—comportent une disposition selon laquelle le client doit avoir omis d'effectuer un nombre important de versements avant que son compte ne soit considéré en défaut.

**M. Les Visosky, président du comité de crédit, Le Conseil canadien du commerce de détail:** directeur général du crédit, Simpsons-Sears, Toronto: Je serais plutôt d'accord avec le président pour considérer le compte en défaut si le versement n'est pas entré. Toutefois, à toute fin pratique, monsieur le président, personne n'aurait recours à une agence de recouvrement en raison des lourds frais qu'entraînerait cette décision.

**Le président:** Mais il y a une différence entre instituer des procédures sommaires et accepter qu'un bill ne reconnaisse même pas qu'un refus de paiement constitue un défaut. Le fait de vous abstenir de prendre des mesures est à votre discrétion. Vous voyez dans quelle mesure le client a déjà acquitté sa dette. S'il semble être un bon acheteur, vous n'essayeriez pas de l'offenser.

**M. Visosky:** C'est tout à fait vrai.

**Le président:** Mais nous devons ici tenir compte de deux éléments différents—la politique établie et la façon de traiter le client. Qu'allez-vous donc inclure dans le bill? Je ne pense pas que vous arriviez à une position absolue dans un sens ou dans l'autre. J'envisage simplement ce point de vue pour voir ce que vous avez à déclarer.

**M. McKichan:** Je pense que la question est bien comprise, monsieur le président.

**Le sénateur Macnaughton:** J'ai peut-être lu votre mémoire trop rapidement, mais j'ai néanmoins essayé de le comprendre. Si je peux résumer la position que vous avez adoptée, elle est la suivante, et vous pouvez me reprendre si je fais erreur. Vous vous préoccupez beaucoup des taux variables de crédit et vous n'aimez pas la méthode globale relative à la publicité sur le crédit. Vous estimez, à juste titre je pense, que les renseignements devraient être déposés avant que la loi ne soit promulguée et étudiée. La dernière question que vous soulevez porte sur les problèmes constitutionnels. Vous craignez que les lois fédérales et provinciales n'entrent en conflit.

**M. McKichan:** C'est juste, sénateur.

**Le sénateur Macnaughton:** Aimerez-vous élaborer sur ce dernier point?

**M. McKichan:** Oui. Nos membres qui exercent leurs activités dans de nombreuses provinces ont manifestement intérêt à ce que les lois soient très uniformes. Les lois provinciales

[Text]

governing this subject, so that to the extent that a federal bill can promote and achieve uniformity of a reasonable type they would support that. However, they are not anxious to see a federal piece of legislation stacked on top of a provincial piece with at least the danger, and in some cases it looks like the actuality, of a contradiction in terms. They are very concerned that if this piece of legislation is passed with all the provincial legislation *in situ* they will immediately be faced with contradictory pieces of legislation. They would hope that as a preliminary to the passage of the bill there would in fact be a resolution with provincial legislatures that in fact they have avoided duplication and contradiction.

**The Chairman:** Is that a generalization you are making, or can you point to a particular thing in the bill that is in conflict with something in provincial legislation?

**Mr. McKichan:** One conflict is a provision for the basis of change on a variable account. In the provinces there are already a variety of means specified whereby this can be done, and the federal bill cuts across that with a different provision.

The advertising provisions would be different if our worst fears in relation to the advertising provisions of the federal bill are in fact experienced. I think these are the salient points of conflict.

**Senator Cook:** Assuming that the purpose of the bill is the protection of consumers and users, could the witnesses tell us, in the case of the large credit granting facilities—and here I am referring to banks, American Express and large merchandising houses—what further protection the holder of a credit card requires at the present time? I hold credit cards from one of the big houses, Chargex, MasterCharge and American Express. What protection should the legislation give me that I do not have now?

**Mr. Visosky:** There is nothing that I could add to the protection you already have, senator.

**Senator Cook:** Therefore, if there was a possibility of these cards being registered during good behaviour, this legislation, in your opinion, is not required for a protection of the holders of these cards.

**Mr. Visosky:** I would agree with that statement, Senator.

**The Chairman:** It seems to me, on the credit card situation, that you have a bank, somewhere in the picture, extending those services, and making an arrangement with the merchant, as I understand it, that he will accept it, because otherwise he would not have these forms which are completed in the transaction with the individual purchaser.

**Senator Cook:** But there are other large ones who do not accept the bank cards. Some of the larger houses have their own cards.

**Mr. McKichan:** If I may say so, it is to such situations that we devote a good deal of our attention in our submission.

[Traduction]

régissent cette question, de sorte que nos membres seraient prêts à appuyer toute mesure en vertu de laquelle un bill fédéral pourrait assurer un certain type d'uniformité. Toutefois, ils ne voudraient pas qu'une loi fédérale s'ajoute aux lois provinciales, avec le risque de donner lieu à des contradictions, ce qui semble se produire dans certains cas. Ils redoutent fort une telle situation. Ils espèrent qu'avant l'adoption du bill, des législatures provinciales présenteront une résolution visant à éviter le double emploi et les contradictions.

**Le président:** Êtes-vous en train de généraliser ou pouvez-vous indiquer un point particulier du bill qui est en conflit avec un élément de la loi provinciale?

**M. McKichan:** Il y a un conflit relativement à une disposition portant sur la façon de modifier un compte variable. Il existe déjà dans les provinces divers moyens permettant d'opérer ce changement et le projet de loi fédéral s'y interpose par une clause différente.

Si nos pires craintes relatives aux dispositions publicitaires prévues dans le bill fédéral se réalisent, les dispositions concernant la publicité seraient différentes.

**Le sénateur Cook:** En présumant que le bill vise à protéger le consommateur et l'utilisateur, les témoins pourraient-ils nous dire, en ce qui a trait aux établissements importants de crédit, et je me reporte ici aux banques, à l'American Express et aux grosses entreprises commerciales, quelle est la protection supplémentaire dont a besoin, à l'heure actuelle, le détenteur d'une carte de crédit? J'ai une carte Chargex, une carte Master Charge et une carte American Express. Quelle protection me donnera la mesure législative, dont je ne dispose pas présentement?

**M. Visosky:** Il n'y a rien que je puisse ajouter à la protection dont vous jouissez déjà, sénateur.

**Le sénateur Cook:** Par conséquent, s'il y avait possibilité que ces cartes soient enregistrées lorsqu'elles sont utilisées de façon convenable, à votre avis cette loi ne serait pas nécessaire pour la protection des détenteurs de ces cartes.

**M. Visosky:** Je suis d'accord avec cette déclaration, sénateur.

**Le président:** Il me semble, en ce qui concerne les cartes de crédit, que vous ayez certaines banques qui assurent ces services et prennent entente avec le commerçant, d'après ce que je comprends, pour qu'il l'accepte car, dans le cas contraire, il n'aurait pas ces formulaires que vous remplissez lors des transactions avec l'acheteur.

**Le sénateur Cook:** Mais il y a d'autres organismes importants qui n'acceptent pas ce principe, les banques notamment. Certaines grosses entreprises émettent leur propre carte.

**M. McKichan:** Si je peux m'exprimer ainsi, c'est à ce genre de situation que nous consacrons une grande partie de notre attention dans notre mémoire.



[Text]

**The Chairman:** But where can the consumer, the man who holds the card and uses it to make a purchase get done in the eye, to use a colloquialism, in the use of that credit card?

**Mr. McKichan:** Are you thinking, Mr. Chairman, about the fraudulent use by other parties?

**The Chairman:** No. I am thinking of the ordinary way in which a credit card holder uses his credit card.

**Mr. McKichan:** In our submission we believe the consumer is already well protected by provincial legislation, in that each provincial piece of legislation requires full disclosure to the customer before he enters into a contract. It requires that the contract terms be spelled out in various degrees of detail. He is to be informed of his rights to have secure possession of the merchandise, or he is to be informed when he may jeopardize that. Some provincial legislatures have provisions regarding occasions when he cannot lose the merchandise after he has paid a certain proportion. In fact, with variable accounts repossession is a complete rarity; it has almost disappeared from the scene.

**Senator Cook:** It is not worth the trouble.

**Mr. McKichan:** Exactly.

**Senator Cook:** Some members of the committee agree entirely with the thrust of the legislation, but there is a danger that the innocent may be caught up with the guilty.

**Mr. McKichan:** That is very much our fear.

**The Chairman:** The bill provides a definition for "credit charge." Now there seems to be a lot of different views on what "credit charge" means. Some of the meanings that seem to be attached to it would identify it as interest, and in the definition section of the bill they do say that "credit charge" includes interest. When we had the departmental officials here we asked them why they used the words "credit charge" instead of the word "interest." Their explanation was a very short one; they said the Department of Justice had advised the use of that term. Well, we can draw our own conclusions from that. They may think a credit charge is a safer word, on the question of constitutionality, than interest, but if you look at the definition, it says that a credit charge includes interest and a whole variety of other charges. When it says what that includes there is no prohibition against the borrower having to pay for certain services in certain transactions. "credit charge" in the bill means to you what the long definition says it means. If you make any of those charges, has your interpretation been that they are justified as a credit charge?

**Mr. McKichan:** I believe that to some extent the definition used in the bill actually follows practice in the trade, in that in the case of the variable accounts, to which we devoted most of our attention, the actual elements of money costs in the charge ascribed to the customer are in many cases, perhaps, less than 50 per cent of the constituents of the charge. The balance is accounted for by the mailing, clerical and accounting operations of the lender, who is, in effect, providing a form of

[Traduction]

**Le président:** Mais dans certains cas, l'utilisation d'une carte de crédit peut être préjudiciable à son détenteur?

**M. McKichan:** Êtes-vous en train de songer, monsieur le président, à l'utilisation frauduleuse par d'autres parties?

**Le président:** Non, je pense à la façon ordinaire dont le détenteur d'une carte de crédit l'utilise.

**M. McKichan:** Dans notre mémoire, nous pensons que le consommateur est déjà bien protégé par les lois provinciales et que chaque projet de loi provincial exige une entière divulgation au client avant qu'il ne passe un contrat. La loi exige que les conditions du contrat soient énoncées plus ou moins en détail. Le client doit être informé de son droit d'acquiescer en toute sécurité la marchandise désirée ou de la possibilité de perdre ce privilège. Certaines assemblées législatives provinciales ont prévu des dispositions qui lui garantissent la propriété de la marchandise dès qu'il en a acquitté une partie du prix. En fait, avec le recouvrement des dettes variables, il s'agit d'une mesure extrêmement rare qui a presque disparu.

**Le sénateur Cook:** Cela n'en vaut pas la peine.

**M. McKichan:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Certains membres du comité souscrivent entièrement à l'orientation de cette loi mais il y a toujours le danger que l'innocent en ait à subir les conséquences tout autant que le coupable.

**M. McKichan:** Nous le craignons.

**Le président:** Le projet de loi donne une définition des «frais de crédit». Il semblerait que ces «frais de crédit» soient à l'origine d'interprétations divergentes. Ainsi, certains les comparent aux «intérêts» et dans la partie des définitions du projet de loi, il est dit que les «frais de crédit» comprennent les intérêts. Lorsque nous avons fait appel aux représentants du Ministère, nous leur avons demandé pourquoi ils avaient choisi l'expression «frais de crédit» plutôt que le mot «intérêt». A cela, ils nous ont répondu brièvement en nous disant que c'était sur les conseils du ministère de la Justice. Eh bien, nous pouvons tirer nos propres conclusions à ce sujet. En effet, ils peuvent penser que «frais de crédit» est, d'un point de vue constitutionnel, une expression plus neutre qu'«intérêt». Mais, par contre, si on relit bien la définition, on doit comprendre que les frais de crédit comprennent les intérêts ainsi que certains autres frais. Lorsque l'on parle d'inclusion il n'y a en effet rien qui empêche de faire supporter à l'emprunteur certains frais afférents aux transactions commerciales. Les frais de crédit dont parle le bill comprennent pour vous tous les frais énumérés dans la définition. Et si vous les considérez comme tels, il est juste de les qualifier de frais de crédit?

**M. McKichan:** Je crois que, dans une certaine mesure, la définition qui est donnée dans le projet de loi suit d'assez près les pratiques commerciales, en ce sens que les comptes variables au sujet desquels nous avons parlé abondamment sont des éléments des dépenses répercutés sur le consommateur, et pour la plupart inférieurs à 50% de l'ensemble des frais. Le solde est affecté à l'expédition, aux opérations de comptabilité et de bureau du prêteur qui, à toutes fins pratiques, assure certains



[Text]

bookkeeping service for the customer. This becomes particularly apparent when it is realized that under the form of account used by department stores, for instance, the average balance outstanding on an account is only approximately \$250. So, in relation to that balance a mail cost of, for instance, 25 cents per statement begins to assume quite a large figure, and clerical costs proportionately. The use of "credit charge", or, as it is commonly known in the trade, "service charge," has been deliberately used rather than the word "interest," because it is felt that "interest" implies a pure money cost, and the charges are much more than that.

**The Chairman:** You say that terming it "service charge" means that included in those words is something more than interest?

**Mr. McKichan:** In the view of our trade, that is correct, sir.

**The Chairman:** What more is included?

**Mr. McKichan:** All these other functional costs which I have described.

**The Chairman:** Could you enumerate some of them?

**Mr. McKichan:** Most significant, probably, is the mailing cost of the monthly statement; secondly, the clerical and mechanical costs of maintaining the customers' accounts and recording all the transactions, returns, et cetera, within them; thirdly, the overhead of the credit operation. Together, these items are more in the costs of the store providing the credit than they are the cost of money. In the common vernacular, I am sure that the customer does not care whether it is termed "interest" or "service charge."

**The Chairman:** Well, this bill seems to care.

**Mr. McKichan:** Yes; I agree with you.

**The Chairman:** In your view is the extent to which this bill deals with that phase necessary today?

**Mr. Visosky:** It presents no problem for us, Mr. Chairman.

**The Chairman:** No, but, of course, if you took that attitude with a lot of legislation we would have a lot more legislation. Every time something happens to someone, he immediately says, "There ought to be a law against it," and you know how many we would get. We say, "Is it necessary in the state of this particular business?"

**Mr. McKichan:** I believe that our somewhat passive reaction to that situation is induced by the fact that similar provisions are, in fact, in force in most of the provinces, so that all these other costs are swept up into a definition of "charge."

**The Chairman:** Do you mean consumer credit?

[Traduction]

services de comptabilité à l'intention de ses clients. C'est d'autant plus apparent si l'on examine la comptabilité des grands magasins, par exemple, où le solde débiteur d'un compte est approximativement de \$250. Ainsi, par rapport à ce solde, les frais postaux de l'ordre de 25% par relevé de compte entraînent proportionnellement des frais d'exploitation passablement importants. Ainsi, l'expression «frais de crédit» que l'on appelle communément dans le métier «frais de service» ou encore «frais de gestion» a été délibérément employée à la place du mot «intérêt» car on aurait pu croire que les «intérêts» sont essentiellement des dépenses en espèces alors que les frais regroupent un ensemble de dépenses plus étendu.

**Le président:** Vous dites qu'en les baptisant «frais de service» ou «frais de gestion», on ajoute en fait des frais supplémentaires aux intérêts?

**M. McKichan:** D'après ce que nous entendons dans notre profession, c'est exact, monsieur.

**Le président:** Quels autres frais y sont inclus?

**M. McKichan:** Tous les frais d'exploitation que je vous ai cités.

**Le président:** Pourriez-vous les énumérer?

**M. McKichan:** Les plus importants sont vraisemblablement les frais postaux portant sur l'envoi des relevés de comptes mensuels. Ensuite nous avons les frais d'administration relatifs à la tenue des comptes-clients au jour le jour, qui comportent plusieurs opérations comme l'inscription des transactions commerciales, les recettes, etc. Troisièmement, il y a les frais généraux qui proviennent des opérations de crédit. En gros, toutes ces opérations entraînent un ensemble de frais de crédit qui dépassent les frais en espèces. En fait, je suis certain que le client ne se soucie guère qu'on appelle ces frais des «intérêts» ou des «frais de gestion».

**Le président:** Peut-être, mais ce n'est pas le cas dans le projet de loi qui nous occupe.

**M. McKichan:** Oui je suis d'accord.

**Le président:** A votre avis les données contenues dans ce projet de loi sont-elles à l'heure actuelle nécessaires?

**M. Visosky:** Pour nous, cela ne représente pas de problème, monsieur le président.

**Le président:** Non, mais si vous adoptez cette attitude vis-à-vis des lois, il faudrait alors que nous en ayons beaucoup plus. Ainsi, chaque fois que se présente une difficulté, sans attendre les gens disent: «il devrait y avoir une loi pour empêcher cela». Vous pouvez donc vous faire une idée du nombre de lois que vous auriez. Nous vous demandons: «dans l'état actuel des choses et pour un secteur donné, est-ce nécessaire?»

**M. McKichan:** Je pense que notre réaction, qui peut être considérée quelque peu passive, provient du fait que des dispositions identiques sont, de fait, déjà en vigueur dans la plupart des provinces, de sorte que tous ces autres frais sont inclus dans la définition des frais.

**Le président:** Vous voulez parler de crédit à la consommation?

[Text]

**Mr. McKichan:** Yes.

**The Chairman:** And, of course, various states of the United States do so.

**Mr. McKichan:** Indeed.

**The Chairman:** Are there any questions?

**Senator Smith (Colchester):** Mr. Chairman, I am not quite sure that I understand the provision with respect to the recommendation of the association concerning mailing and so on, as found at pages 5, 6 and 7 of their presentation. I had thought from what we had heard and read, and the reactions of others, that the only objection to it in actual fact is that the payment is presumed to have been made at the time it is made. I do not really see anything here which seems to disagree with that, unless the words "statement date" on page 6 mean the date when the payment is due.

**Mr. McKichan:** We feel that the utilization of the mailing is really impracticable, because of the impossibility of recording mailing dates, which are often illegible, and may also often be destroyed. It would be difficult to match the actual payment really struck in a practical way against the use of that. It is for that reason that we attempted to devise a substitute system which would place the onus on the lender to mail his billing at a specific point in time, which would allow the customer plenty of time to receive it and return his payment.

**Senator Smith (Colchester):** I agree with what you say, and I suppose I understand the words, but unless "statement date" means the date that the payment is actually due, I do not follow, fully at least, the sense of your suggestion.

**Mr. McKichan:** We could expand on that, and perhaps my colleague would take the committee through the terminology in that situation.

**Mr. Visosky:** In point of fact, senator, we disagree with the postmark being considered as the date on which the payment is made. In its place we are suggesting that the lender have a period of ten days after the customer's billing date to prepare that statement and mail it to the consumer. The consumer would then have a ten-day period, at least, to consider all aspects of that statement, make the inquiries if any were necessary, and there would still be a period of approximately five days for the mail to bring that payment back in before the next billing occurred.

**Senator Smith (Colchester):** I know that is what it says, but I do not see how that relates to the question of whether the mailing date shall be considered to be the date of payment. What is the significance of the phrase "statement date"? I receive many of these bills and "statement date" is the date as of which the latest purchase or charge was made, having nothing to do with the date on which payment must be made.

**Mr. McKichan:** In this context, we are using it as an extra payment date on which a payment is due. It is a multiple date; it is the date of cutoff for the last month's payment, and the

[Traduction]

**M. McKichan:** Oui.

**Le président:** Et il va sans dire que c'est ce que font la plupart des états des États-Unis.

**M. McKichan:** C'est le cas.

**Le président:** D'autres questions?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Monsieur le président, je ne suis pas tout à fait certain d'avoir compris les dispositions portant sur les recommandations de l'Association relativement aux envois postaux etc., que l'on trouve aux pages 5-6 et 7 de son exposé. J'aurais cru que, d'après ce que nous avons entendu et lu ainsi qu'en fonction des réactions des autres, que la seule objection portait en fait sur l'idée que tout versement est réputé avoir été effectué le jour où il est fait. Je ne vois vraiment rien de contradictoire ici à moins que l'expression «date du relevé de compte» que l'on trouve à la page 6 ne représente la date d'échéance.

**M. McKichan:** Nous croyons qu'il est presque impossible d'utiliser la date de mise à la poste parce qu'il est impossible de relever les dates de mise à la poste, lesquelles sont souvent illisibles et ont souvent été détruites. Il serait alors difficile de savoir si le paiement a bel et bien été effectué dans les délais prescrits. Voilà pourquoi nous avons essayé de concevoir un autre système qui obligerait le prêteur à poster sa facture à un moment précis, qui laisserait suffisamment de temps au client pour la recevoir et expédier son paiement.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je suis d'accord avec ce que vous dites et je suppose que je comprends les mots, mais à moins que «date de l'état de compte» signifie la date à laquelle le paiement est réellement dû, je ne comprends pas, du moins entièrement, le sens de votre suggestion.

**M. McKichan:** Non; nous pourrions poursuivre cette question et mon collègue pourrait peut-être donner ces explications au Comité en ce qui concerne la terminologie.

**M. Visosky:** En réalité, sénateur, nous ne sommes pas d'accord pour que le cachet de la poste soit considéré comme date à laquelle le paiement est effectué. À la place, nous proposons que le prêteur dispose d'une période de dix jours après la date de facturation au client pour préparer cet état de compte et le faire parvenir au client. Le client disposerait alors d'au moins huit jours pour étudier tous les aspects de cet état de compte, de s'informer à ce sujet si cela était nécessaire; il disposerait encore d'environ cinq autres journées pour expédier ce paiement avant que n'ait lieu la prochaine facturation.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Je sais ce que cela dit, mais je ne vois pas comment cela se rapporte à la question de savoir si la date de mise à la poste devrait être considérée comme la date de paiement. Que veut dire l'expression «date de l'état de compte»? Je reçois beaucoup de ces factures et «date de l'état de compte» est la date à laquelle le dernier achat a été effectué et cela n'a rien à voir avec la «date de l'état de compte» est la date à laquelle le dernier achat a été effectué et cela n'a rien à voir avec la date le paiement doit être effectué.

**M. McKichan:** Dans ce contexte, nous nous en servons en tant que date supplémentaire de paiement à laquelle un paiement est dû. Il s'agit d'une date multiple; il s'agit de la date de



[Text]

next one is the due date for the payment of the amount in arrears.

**Senator Smith (Colchester):** Is the effect of that, then, that the payment must be mailed five days before it is actually due?

**Mr. McKichan:** We are saying that he has to make the statement date by whatever means is appropriate, but that he has, in effect—

**Senator Smith (Colchester):** Let us get rid of those words "statement date" for a moment, please. After all, what we must understand most clearly, surely, is on what date the payment has to be received.

**Mr. McKichan:** Let us call it "due date."

**Senator Smith (Colchester):** Yes, "due date." Now, following this 20 days business, it looks to me as though you are saying that the debtor is to mail his cheque five days before the due date.

**Mr. McKichan:** We are saying that he should ensure that his payment arrives by the due date, and we are enabling him to do this by saying that we will mail it to him 20 days before that so that, allowing five days for the outward billing to reach the customer, the customer then has 15 days to both consider the payment and make payment to the lender.

**Senator Smith (Colchester):** Are you saying your belief is that he should get that payment in the creditor's hands by the due date?

**Mr. McKichan:** Yes, sir.

**Mr. Dawson H. Tilley, C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, perhaps I could attempt to clarify this. In the second paragraph on page 7 of the brief, reference is made halfway down the paragraph to "billing date." Should "billing date" be "payment date"? I understand "statement date" and "billing date" in ordinary business terms would be the same date.

**Mr. McKichan:** Yes; we are using those words interchangeably.

**Mr. Tilley:** "Statement date" and "due date"?

**Mr. McKichan:** Yes.

**Mr. Tilley:** Then would it not mean, in the middle of the paragraph on page 7, "payment date" rather than "billing date"?

**Mr. McKichan:** The substitution of "payment date" for "billing date" would equally convey our meaning.

**Mr. Tilley:** But "payment date" and "billing date" certainly do not mean the same thing in my opinion.

**Mr. McKichan:** I believe that in the trade the term "billing date" is often used in relation to "payment date."

**Mr. Visosky:** It can be used. It would appear that part of the problem being addressed by the bill is the fact that the department felt that retailers or lenders were not providing the

[Traduction]

fermeture pour le dernier paiement du mois et la suivante est la date d'échéance.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Est-ce pour cela alors que le paiement doit être posté cinq jours avant la date à laquelle il est vraiment dû.

**M. McKichan:** Nous disons qu'il doit respecter par tous les moyens la date de l'état de compte mais qu'il dispose en effet...

**Le sénateur Smith (Colchester):** S'il vous plaît oublions pendant un moment ces mots «date de l'état de compte». Après tout, ce que nous devons comprendre précisément, c'est la date à laquelle le paiement doit être reçu.

**M. McKichan:** Appelons la «date d'échéance».

**Le sénateur Smith (Colchester):** Oui; «Date d'échéance». Maintenant, après ces vingt jours, il me semble que vous dites que le débiteur doit poster son chèque ou peu importe ce que cela peut être, cinq jours avant la date d'échéance.

**M. McKichan:** Nous disons qu'il doit s'assurer que son paiement arrivera avant la date d'échéance et nous lui permettons de le faire en disant que nous lui ferons parvenir son état de compte 20 jours avant cette date; nous disposons de cette façon 5 jours pour que la facture parvienne au client, le client peut alors en disposer quinze jours afin de l'étudier et d'effectuer son paiement.

**Le sénateur Smith (Colchester):** Dites-vous qu'il doit veiller à faire parvenir son paiement au créancier avant la date d'échéance?

**M. McKichan:** Oui, monsieur.

**M. Dawson H. Tilley, C. A. Conseiller du comité:** Monsieur le président, peut être pourrais-je essayer d'expliquer ce point. Au deuxième paragraphe de la page 7 du mémoire, on fait allusion au milieu de ce paragraphe «à la date de facturation». Cette «date de facturation» ne devrait-elle pas être la «date du paiement»? Dans les affaires, la «date de l'état de compte» et la «date de facturation» correspondent à la même date.

**M. McKichan:** Oui; ces mots sont pour nous permutables.

**M. Tilley:** «Date de l'état de compte» et «date d'échéance?».

**M. McKichan:** Oui.

**M. Tilley:** Alors au milieu du paragraphe de la page 7, cela ne vaudrait-il pas dire «date de paiement» plutôt que «date de facturation»?

**M. McKichan:** La substitution de l'expression «date de paiement» à la place de «date de facturation» ne changerait rien à ce que nous voulons dire.

**M. Tilley:** A mon avis, «date de paiement» et «date de facturation» ne veut certainement pas dire la même chose.

**M. McKichan:** Je crois que dans le commerce le terme «date de facturation» est souvent utilisé à la place de «date de paiement».

**M. Visosky:** On peut l'utiliser. Il semblerait que cette partie du problème soulevé par le bill est due au fait que le ministère a cru que les détaillants ou les prêteurs ne donnaient pas



[Text]

consumers with a sufficient time to get their payments back in. We addressed that problem by putting the onus on the lender. The lender will be obliged to mail the statement to the borrower 20 days prior to the customer's next billing date, if you will, so there is some discipline and responsibility placed on the lender.

**Mr. Tilley:** Are you suggesting that a provision to that effect be incorporated in the bill?

**Mr. Visosky:** In opposition to the postmark, certainly.

**Mr. McKichan:** In substitution for the postmark situation.

**Mr. Tilley:** Are you suggesting that the bill would require the retailer to mail the statement to his customer at a particular date in order to allow the customer a certain number of days in which to pay his account before an interest or credit charge is imposed?

**Mr. Visosky:** Yes.

**The Chairman:** I thought that the merchant or vendor was always anxious to get his money. Does he need a threat in legislation in order to have him notify the customer what he owes, when and as of what date?

**Mr. McKichan:** Probably in most cases he does not. However, the criticism has been made that it has taken the merchant too long to organize his own bookkeeping some time before he bills his customer, so that he has contracted the term during which the customer has to make payment. That may be a valid criticism in some cases and we have attempted to meet that.

**The Chairman:** If there is that delay, it benefits the one who has credit extended to him and he does not have to pay at as early a date.

**Mr. McKichan:** Under the systems commonly in use, the date on which the customer is obliged to pay is not related to the date on which the customer receives the billing. It is a pre-arranged date, which will be the same for every period. So, in fairness, the customer should have adequate time in which to examine the bill in order to make any adjustments or complaints about it, and then make payment within the time limit. This is our attempt to provide the customer with the assurance that he will have that time.

**Mr. A. de L. Panet, Adviser to the Committee:** If I could follow that up, you are saying that the bill should perhaps, provide that no interest charge could be imposed unless the customer had a period of days of written notice of the amount owing?

**Mr. McKichan:** Yes.

**Mr. Panet:** How do you think "retailer" should be defined in the bill? Do you have any trade distinction between a retailer in the situation of a variable account and any other person engaged in the lending transaction?

**Mr. McKichan:** We would not attempt to suggest a definition in relation to a retailer as such, because, after all,

[Traduction]

suffisamment de temps aux clients pour effectuer leurs paiements. Nous avons attaqué le problème en mettant la responsabilité sur le prêteur. Le prêteur devra poster l'état de compte à l'emprunteur 20 jours avant la date de facturation suivante, si vous voulez. Le prêteur a donc une certaine responsabilité.

**M. Tilley:** Voulez-vous dire qu'on devrait ajouter une disposition à cet effet dans le bill?

**M. Visosky:** Contrairement au cachet de la poste, assurément.

**M. McKichan:** Pour remplacer le cachet de la poste.

**M. Tilley:** Laissez-vous entendre que le bill exigerait que le détaillant poste l'état de compte à son client à une date précise afin de donner le temps à ce dernier d'acquitter l'état de compte avant que ne soit imposé un taux d'intérêt ou des frais de crédit.

**M. Visosky:** Oui.

**Le président:** Je pensais que le commerçant ou le vendeur avait toujours hâte de récupérer son argent. Faut-il qu'il soit menacé par la loi pour avertir le client des montants qui lui sont dus, quand ils sont dus et à compter de quelle date?

**M. McKichan:** Je dirais que dans la plupart des cas il n'en ont probablement pas besoin. Cependant, on s'est déjà plaint que le marchand met parfois trop de temps à organiser sa propre comptabilité, un certain temps avant de facturer son client, de sorte qu'il a raccourci la période au cours de laquelle le client doit faire un versement. Dans certains cas, cette critique peut être valable et nous avons essayé d'y répondre.

**Le président:** Si ce retard existe, il profite à celui qui jouit d'un crédit et il n'est pas obligé de payer rapidement.

**M. McKichan:** D'après les systèmes habituellement en vigueur, la date à laquelle le client est obligé de payer ne dépend pas de celle à laquelle il reçoit la facturation. Il s'agit d'une date préétablie qui sera la même pour chaque période. Donc, en toute justice, le client devrait disposer de délais raisonnables pour étudier la facture afin de pouvoir effectuer des rajustements ou porter les plaintes à son sujet, et faire ensuite son versement dans le délai prescrit. Voilà comment nous avons essayé de procurer au client la garantie qu'il aura ce temps raisonnable.

**M. A. de L. Panet, conseiller du comité:** Pour poursuivre dans le même ordre d'idée, vous affirmez que le bill devra peut-être prévoir la non imposition d'un intérêt à moins que le client n'ait eu un préavis de quelques jours suivant le notifiant du montant dû?

**M. McKichan:** Oui.

**M. Panet:** Comment d'après vous le «détaillant» devrait-il être défini dans le projet de loi? Existe-t-il dans le monde du commerce une distinction entre un détaillant qui jouit d'une marge de crédit et d'autres personnes faisant partie de la transaction?

**M. McKichan:** Nous n'essayerions pas d'établir une définition se rapportant à un détaillant comme tel, parce qu'après

[Text]

wholesalers may also sell at retail, and there are a variety of possible transactions. We would rather attempt to define a variable account and relate it to variable accounts used in association with the sale of merchandise offered by the person who provides the variable account. When we were before the House of Commons committee the suggestion was made to us that the unscrupulous might use any exemption or different treatment for a special type of account to pursue their own nefarious ends, whether that be loan sharking, or whatever. Our considered view on that is that it should be possible to avoid that by tying the definition of the account to the accompanying sale of merchandise. The two taken together, it seems to us, would exclude the non-genuine type of utilization of this kind of account.

**Senator Cook:** Would you not get into a great deal of difficulty in terms of this idea of suspending interest? What would happen to interest on a running account? I can see interest being suspended on new purchases in the case where the customer has so many days in which to pay an account, but what about the amount of interest on the outstanding balance? If the customer only pays 10 per cent as it goes on, how are you going to handle the interest on the outstanding balance?

**Mr. McKichan:** The only effect, in our view, would simply be to not allow the vendor to add the outstanding service charge to the account, which, in effect, eliminates the vendor charging a payment on an unpaid service charge, and, at the same time, the customer would be paying a charge on the outstanding balance.

**Mr. Visosky:** It would be very similar to the treatment we suggest in the event of an interruption of postal service, whereby the only amount that would not be recoverable by the merchant would be the service charge subscribable to the monthly installment on a continuing account.

**The Chairman:** Would you say that "credit charge" as used in the bill is synonymous with the type of service charge that you speak of? Is it the price the consumer pays in order to obtain credit?

**Mr. McKichan:** Yes. The bill may go somewhat further in that it includes some peripheral charges which are made by some companies in relation to insurance and other related matters, some of which are already included.

**The Chairman:** We should put that into the pot for discussion. This bill covers various forms of credit, and purports to say that interest is a credit charge. I always understood interest to be the price one pays for the use of money.

**Mr. McKichan:** I certainly agree with that definition.

**The Chairman:** To lump all of these different aspects of credit in one generalization does not do justice to the subject, and may not succeed in providing any protection for the consumer.

**Mr. McKichan:** I think there is probably a good deal of merit in that statement. On the other hand, I understand the

[Traduction]

tout les grossistes peuvent aussi vendre au détail et il existe toute une gamme de transactions possibles. Nous tâcherions plutôt de définir ce que constitue une marge de crédit pour la relier aux autres marges semblables utilisées par rapport à la vente de la marchandise et qui sont offertes par la personnes accordant la marge de crédit. Lors de notre comparution devant le Comité de la Chambre des communes, on nous a indiqué que des personnes peu scrupuleuses pourraient utiliser une exemption ou un traitement particulier, pour les types spéciaux de compte, à des fins malhonnêtes, qu'il s'agisse de prêts usuraires, ou d'autre chose. Après réflexion, nous estimons qu'il serait possible d'éviter cela en associant toute vente de marchandise à la définition du compte correspondant. Selon nous, l'indissociabilité des deux excluerait toute utilisation frauduleuse de ce type de compte.

**Le sénateur Cook:** Est-ce que cela ne créerait pas un grand nombre de difficultés au niveau de la suspension des intérêts? Qu'advendrait-il de l'intérêt sur un compte courant? Je peux imaginer une suspension de l'intérêt sur les nouveaux achats, dans le cas où le client dispose d'un délai important pour payer, mais qu'advendrait-il de l'intérêt sur le solde à payer?

**M. McKichan:** A notre avis, le seul effet serait simplement de ne pas autoriser le vendeur à ajouter au compte les frais d'un service non encore réalisé, ce qui, en vérité, empêcherait le vendeur de demander un versement sur des frais de service non payés et, en même temps, le client verserait des frais sur le solde à payer.

**M. Visosky:** Ce serait tout à fait semblable à la formule que nous proposons en cas d'interruption du service postal, et où le seul montant qui ne serait pas recouvrable par le commerçant serait celui des frais de service correspondant au versement mensuel à un compte permanent.

**Le président:** Voulez-vous dire que l'expression «frais de crédit» telle qu'elle est employée dans le projet de loi est l'équivalent des types de frais de service dont vous parlez? S'agit-il du prix que le consommateur doit payer pour obtenir un crédit?

**M. McKichan:** Oui. Le projet de loi va peut-être un peu plus loin dans la mesure où il comprend certains frais annexes qui sont exigés par certaines compagnies en matière d'assurance, etc., et dont certains sont déjà inclus.

**Le président:** Nous devrions discuter ce point. Ce projet de loi concerne différentes formes de crédit et ses auteurs ont voulu dire que l'intérêt faisait partie des frais de crédit. J'ai toujours compris que l'intérêt était le prix qu'il faut payer pour employer de l'argent.

**M. McKichan:** J'approuve absolument cette définition.

**Le président:** Ce n'est pas faire justice au sujet que de rassembler tous ces différents aspects du crédit dans un élément général, et il se pourrait que cette formule ne parvienne pas à assurer la protection du consommateur.

**M. McKichan:** Je pense que ce point de vue présente sans doute un certain nombre de qualités. D'autre part, je crois



[Text]

government's intent in attempting to eliminate people using a variety of peripheral charges and devices to gain what they are not allowed to gain through an interest charge.

**The Chairman:** Are you conjuring this up in relation to lenders? Would you classify a merchant in a transaction of that kind as being a lender?

**Mr. McKichan:** They are defined as lenders in relation to the bill. I am not suggesting that that would be a practice of any legitimate merchant. By the same token, I understand the bill is directed primarily at those who are not legitimate.

**The Chairman:** Were do you get the notion that the bill is directed at those who do not behave?

**Senator Smith (Colchester):** It does not appear that may to some people.

**Mr. McKichan:** We agree with the effect of some of the provisions.

**The Chairman:** If the practices are well known, they can be dealt with on that basis, can they not?

**Mr. McKichan:** I think that is a very valid point.

**The Chairman:** You appear to be subscribing to the principle that you legislate generally so that everyone who deals with a consumer will come under this umbrella.

**Mr. McKichan:** We do not mean to give that impression. We simply say that we have been, if you like—I will not say brainwashed—acclimatized to legislation of this type, which is already in force in the provinces. For that reason, provided this proposed legislation is reasonable in its detail as well as the principle, we are not terribly aroused by that particular definition.

**Senator Cook:** Does the element of competition enter into the amount of interest you can charge?

**Mr. McKichan:** Yes, indeed.

**Senator Cook:** How does it work?

**Mr. McKichan:** I believe that all of the major retail lenders take very close account of what the competition is doing. Of course, they are subject, basically, to the same economic effects, in terms of both their cost of money and their operational costs, with the result that the charges made tend to settle around the same level. As conditions change, of course, so also do the levels of rates charged. They are also sensitive to the rates charged by the other major consumer lenders, such as the universal cards, bank cards, and so forth. As in the pricing of merchandise, so in the pricing of credit services merchants are responsive to competition.

**Senator Cook:** Are the rates fairly uniform?

**Mr. McKichan:** They range from 18 to 24 per cent. Taking them by category, the major department stores are within a point of each other, around the 20 to 21 per cent mark. In the case of the somewhat higher charges, made probably by some

[Traduction]

savoir que le gouvernement voudrait essayer d'empêcher certaines personnes d'utiliser différents frais connexes pour obtenir des sommes qu'elles ne peuvent pas obtenir par l'intermédiaire des frais d'intérêt.

**Le président:** Dites-vous cela à propos des prêteurs? Placez-vous un commerçant impliqué dans une opération de cet ordre parmi les prêteurs?

**M. McKichan:** Ils sont définis en tant que prêteurs, dans le cadre du projet de loi. Je ne veux pas dire que ce serait la pratique d'un commerçant honnête. Mais d'autre part, j'ai l'impression que le projet de loi vise essentiellement les prêteurs malhonnêtes.

**Le président:** Qu'est-ce qui vous donne cette impression?

**Le sénateur Smith (Colchester):** Ce n'est pas l'impression de certains.

**M. McKichan:** Nous approuvons certaines dispositions.

**Le président:** Si les pratiques sont bien connues, on peut les traiter de cette façon, non?

**M. McKichan:** C'est certain.

**Le président:** Vous semblez croire que la législation est généralement conçue de façon à viser tous ceux qui traitent avec les consommateurs?

**M. McKichan:** Nous ne voudrions pas donner cette impression. Nous voulons simplement dire que nous avons été, non pas endoctrinés, mais accoutumés aux mesures législatives de ce type, qui sont déjà en vigueur dans les provinces. C'est pourquoi nous ne sommes pas particulièrement choqués par cette définition, pourvu que le projet de loi soit raisonnable dans ses détails et dans son principe.

**Le sénateur Cook:** Est-ce l'élément de concurrence entre dans le montant de l'intérêt que vous pouvez demander?

**M. McKichan:** Oui, absolument.

**Le sénateur Cook:** Comment fonctionne-t-il?

**M. McKichan:** Je pense que tous les principaux prêteurs au détail s'intéressent de très près à ce que font leurs concurrents. Naturellement, en définitive, ils sont soumis aux mêmes effets économiques, tant pour le coût de l'argent que pour leurs coûts de fonctionnement, et il en résulte que les frais demandés tendent à être à peu près équivalents. Mais les conditions évoluent et, naturellement, le montant des frais demandés évolue également. Ils sont également sensibles aux taux pratiqués par les autres principaux instruments de crédit à la consommation, comme les cartes universelles, les cartes bancaires, etc. Les commerçants sont soumis à la concurrence, aussi bien pour l'établissement des prix des marchandises que pour l'établissement des prix de services de crédit.

**Le sénateur Cook:** Y a-t-il une certaine uniformité des taux?

**M. McKichan:** Ils s'échelonnent entre 18 et 24%. Si l'on prend les différentes catégories, les principaux magasins à rayon pratiquent les mêmes taux à un point près, c'est à dire de 20 à 21%. Les frais un peu plus élevés sont sans doute



[Text]

of the smaller operators, who may be offering different types of services, the result is that they are less competitive in this area than are the major operators.

**Senator Cook:** Is it correct that the maximum you can charge is generally dictated by the competition?

**Mr. McKichan:** I would say so, yes.

**Mr. Panet:** Mr. McKichan, you mentioned the components of what you referred to as a service charge. If I understood you correctly, you said that a retailer, in deciding on the amount of the service charge, would determine, perhaps, his cost of borrowing, or might establish an interest rate, and to that would add some of the additional costs, such as mailing costs, clerical costs, and general overhead, and would then come up with an appropriate service charge.

**Mr. McKichan:** The retailer would set his charge, not only in relation to his own costs, but also in relation to the competitive environment. I think it is true to say that most of the major credit grantors do not look on their consumer credit service as the leading profit earner. In fact, most of them operate at or close to a break-even position, and even that break-even position is often achieved by means of considerable internal subsidy, in that often the full cost of the time of sales personnel utilized in completing a credit transaction is not charged against the credit operation. Of course, when the credit operation is a wholly owned subsidiary of the merchandising operation, it is a domestic matter to make the decision to do so.

**Mr. Panet:** Is the reason you use the term "service charge" because you feel it includes more than an interest charge?

**Mr. McKichan:** Yes. The term "service charge" is used because a customer who felt he was paying 19 or 20 per cent for interest might feel that that rate was usurious. By phrasing it as a service charge, the merchant thereby assumes that the customer is more likely to realize that there is more than the cost of money involved, that there is a substantial bookkeeping service which he also provides the customer.

**The Chairman:** The bill provides, at the borrower's or consumer's choice, for the payment of accounts by mail. We have had many postal strikes in the past, and no assurance that there will not be more, or that they will occur with less frequency than has been the case over the last few years. If the consumer wants more time for payment, he certainly gets it under this provision of the bill in the event that there is a postal strike and he mails his payment.

**Mr. McKichan:** The impact of the bill as drafted would, we feel, be to severely penalized the grantor of credit.

**The Chairman:** Do you feel there should be such a sweeping provision, leaving the choice entirely in the hands of the consumer?

**Mr. McKichan:** No, Mr. Chairman. At page 8 of our submission we say:

[Traduction]

demandés par certains prêteurs moins importants, qui proposent différents types de services et qui, de ce fait, sont moins concurrentiels dans ce domaine que les principaux prêteurs.

**Le sénateur Cook:** Est-il exact de dire que le maximum des frais est généralement fixé par la concurrence?

**M. McKichan:** Oui, je pense.

**M. Panet:** Monsieur McKichan, vous avez énuméré les éléments de ce que vous appelez les frais de service. Si je vous comprends bien, vous avez dit qu'un détaillant, en déterminant le montant des frais de service, tenait sans doute compte du coût de ses emprunts, ou pourrait établir un taux d'intérêt en y ajoutant certains coûts supplémentaires, comme les frais d'affranchissement, les frais de secrétariat et les frais généraux indirects, pour obtenir finalement des frais de service appropriés.

**M. McKichan:** Le détaillant va fixer son prix non seulement en fonction de ses propres frais mais également en fonction des concurrents immédiats. Je pense qu'il est exact d'affirmer que la plupart des grandes sociétés de financement ne considèrent pas leur service de crédit au consommateur comme étant leur principale source de revenus. En fait, la plupart d'entre elles se tiennent tout juste à flot, et même elles n'y parviennent qu'à coups de subventions internes considérables parce que, très souvent, les frais en personnel de vente pour conclure une transaction de crédit, ne sont pas imputés aux opérations de crédit. Évidemment, lorsque l'organisme de crédit est une filiale appartenant totalement à une entreprise commerciale, la décision relève alors de la régie interne.

**M. Panet:** Employez-vous l'expression «frais de service» parce que vous croyez qu'elle englobe plus que les frais d'intérêts?

**M. McKichan:** Oui, le terme «frais de service» est employé parce qu'un consommateur qui paie 19 à 20% d'intérêts peut croire que c'est un taux usuraire. En considérant ce pourcentage comme frais de service, le négociant ainsi suppose que le client a plus de chances de penser qu'il s'agit plus que du simple coût de l'argent, qu'il y a un service comptable important qu'il fournit également au consommateur.

**Le président:** Le bill fournit à l'emprunteur ou au consommateur la possibilité d'effectuer les paiements d'acomptes par la poste. Il y a eu de nombreuses grèves postales dans le passé, il n'y a aucune garantie qu'il n'y en aura pas à l'avenir ou qu'elles vont être moins fréquentes qu'au cours des dernières années. Si le consommateur désire plus de temps pour effectuer les versements, la possibilité lui en est fournie par les dispositions du bill prévoyant les cas de grève postale pour ceux qui postent leur versement.

**M. McKichan:** Nous sommes d'avis que ce bill, dans sa forme actuelle, aura pour conséquence de sévèrement pénaliser le prêteur.

**Le président:** Croyez-vous qu'il devrait y avoir une disposition générale, laissant le choix entièrement au consommateur?

**M. McKichan:** Non, monsieur le président. À la page 8 de notre mémoire nous disons:

## [Text]

The obligation of the customer to make repayment, if he could, without unreasonable inconvenience, would remain. However, special treatment would be established for the borrower if the effort required of him to make repayment were deemed unreasonable (and regulations could specify the nature of the test to be applied to determine this).

What we are really saying is that we think the occurrence of a postal strike should not, in itself, relieve the customer of his obligation to make repayment. Only if a postal strike created a sufficient degree of difficulty for the customer to make it virtually impossible, or very difficult, for him to make the repayment should there then be relief provided.

In that connection, our members' experience of the recent postal strike was that, despite the difficulty—and this is somewhat reassuring at a time when it is felt that people's sense of responsibility is eroding—customers went to considerable length to make sure their payments were made on time. Of course, the lenders also went to considerable lengths to facilitate payments being made by establishing payment procedures through banks or other outlets which the customers could reach, and by hand delivery of statements or other means.

**Senator Cook:** In the case of the large merchandisers, must payment be made to a central point?

**Mr. McKichan:** Payments are made either through an outlet of the store—and they can be made, usually, through any outlet—or they can be mailed to a central depot.

**Senator Cook:** Generally speaking, the customer can make payment at the place of purchase?

**Mr. McKichan:** Yes, indeed.

**Senator Macnaughton:** Did the experience of the most recent postal strike relate to small or large amounts, or was it universal?

**Mr. Visosky:** There was not that marked a decrease in the cash flow during that time. Certainly it was sizeable, but the receivables are sizeable. It amounted to approximately a 10 per cent decrease in cash flow during the period of the postal strike.

**Mr. Tilley:** If I may, I should like to go back to the answers given earlier to Senator Smith and myself concerning the billing and payment dates. At page 7 of your submission, about the middle of the page, you say:

—the lender will be obliged to mail the statement to the borrower twenty days prior to the customer's billing date.

Should the word "next" be inserted after the word "customer's"?

**Mr. McKichan:** Yes. In effect one period's payment date is the next month's billing date, but we used this somewhat shorthand form.

**Senator Smith (Colchester):** I would think the shorthand form should say "due date".

**Mr. McKichan:** That would be accurate, senator.

## [Traduction]

L'obligation du consommateur de rembourser, s'il le peut et sans inconvénients déraisonnables, demeure toujours. Cependant, un traitement spécial pourra être accordé à l'emprunteur si les efforts de remboursement qu'on exige de lui sont jugés déraisonnables (les Règlements peuvent préciser la nature des méthodes d'évaluation).

En fait, ce que nous disons, c'est que nous pensons que la possibilité d'une grève postale ne devrait pas, en soi, exonérer le consommateur de ses obligations de rembourser. On dispensera le consommateur de remplir ses obligations seulement si une grève postale lui cause de très graves difficultés et qu'il ne pourrait pratiquement pas effectuer ses remboursements.

À cet égard, l'expérience de nos membres quant aux récentes grèves postales, démontre qu'en dépit des difficultés—c'est un peu rassurant à une époque où on a l'impression que le sens des responsabilités des gens s'effrite—les consommateurs faisaient l'impossible pour s'assurer que leurs remboursements étaient effectués à temps. Évidemment, les prêteurs ont également de beaucoup facilité les versements en instaurant des modes de paiement par l'intermédiaire de banques ou autres organismes avec lesquels le consommateur peut facilement entrer en contact ou en délivrant des relevés de compte en main propre ou par d'autres moyens.

**Le sénateur Cook:** Dans le cas des grosses entreprises, les paiements doivent-ils être faits en un point central?

**M. McKichan:** Les paiements sont faits par l'entremise de magasins—ils peuvent généralement être faits à n'importe quelle succursale—ou ils peuvent être postés au dépôt central.

**Le sénateur Cook:** En général, le consommateur peut faire ses versements au magasin où il fait ses achats?

**M. McKichan:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Les récentes grèves postales ont-elles touché de grands ou de petites sommes d'argent, ou était-ce général?

**M. Visosky:** Il n'y a pas eu de tendance très marquée à la diminution des liquidités. Certes, cette diminution a été substantielle, mais les sommes à recevoir étaient également substantielles. Elle a été d'environ 10 p. 100 au moment de la grève postale.

**M. Tilley:** Si je peux me permettre, j'aimerais revenir aux réponses fournies auparavant au sénateur Smith et à moi-même sur la facturation et les dates de paiements. À la page 7 de votre mémoire, au milieu de la page, on peut lire:

—le prêteur sera obligé de poster le relevé de l'emprunteur vingt jours avant la date de facturation suivante.

Ne devrait-on pas insérer le terme «suivante» après le terme «facturation»?

**M. McKichan:** Oui. En fait, la date de paiement pour une période est la date suivant celle de la facturation, mais nous avons plutôt préféré cette formule plus courte.

**Le sénateur Smith (Colchester):** J'aurais cru qu'une formule abrégée serait plutôt «date d'échéance».

**M. McKichan:** C'est exact, sénateur.



[Text]

**Senator Smith (Colchester):** I heard Mr. McKichan say that there are similar provisions in many provinces. I am sure he is familiar with the situation in each province. What are the subject matters in this bill that are already covered by provincial legislation?

**Mr. McKichan:** So far as it affects retailing, the so-called penalty provisions are novel in this bill. The provisions regarding late mailing of statements are novel. The provisions regarding change of rates on variable accounts are not novel, but they are different in this bill from those in effect in some of the provinces, some of which have no legislation on that subject. The advertising provisions are different, and the provisions in clause 8 regarding the testing of the reasonability of a charge

**The Chairman:** Note that it is a "credit charge"; it is a credit charge that can be tested by the borrower in court.

**Mr. McKichan:** Yes, the credit charge.

**The Chairman:** Using the language of the definition.

**Mr. McKichan:** What did I say?

**The Chairman:** You said just "charge".

**Mr. McKichan:** Oh, yes, a credit charge.

**The Chairman:** But there is another expression used in clause 8. They talk about the lending transaction, or at least about the lending agreement. What would make up a lending agreement for the extension of consumer credit by the people whom you represent?

**Mr. Visosky:** It would be a master agreement, Mr. Chairman, covering the relationship between the customer and the company, hopefully for the next 25 years.

**The Chairman:** Does it have a time limit?

**Mr. Visosky:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Does it deal with default?

**Mr. Visosky:** It deals with the indication to the consumer that the installments or the entire balance is due when payable each month.

**The Chairman:** Does he acknowledge that he understands the terms and provisions in the agreement?

**Mr. Visosky:** Yes.

**The Chairman:** And as far as you know, I take it he does not seek independent advice.

**Mr. Visosky:** He has that right if he wishes. He has a copy of that master agreement provided to him.

**The Chairman:** But from your experience, is there any indication that he may have done that, or is he just eager to get credit?

**Mr. Visosky:** I think we would have very few circumstances where a customer would seek legal advice on the master agreement he signed with us. I do not know of any, but I am allowing that off chance that there might have been several cases.

[Traduction]

**Le sénateur Smith (Colchester):** J'ai entendu M. McKichan dire qu'il y avait des dispositions semblables dans les lois de nombreuses provinces. Je suis persuadé qu'il connaît bien la situation de chaque province. Quelles sont les questions traitées dans ce bill qui sont déjà visées par les lois provinciales?

**M. McKichan:** En ce qui concerne la vente au détail, les dispositions concernant les pénalisations sont tout à fait nouvelles; de même que celles portant sur la mise à la poste en retard des relevés, mais celles concernant les changements du taux des comptes variables ne le sont pas bien qu'elles diffèrent de celles en vigueur dans d'autres provinces; d'ailleurs certaines n'ont aucune loi à cet égard. Les dispositions concernant la publicité sont différentes ainsi que celles de l'article 8 se rapportant à l'évaluation du caractère raisonnable des frais...

**Le président:** Je vous fais remarquer qu'il s'agit là de «frais de crédit»—qui peuvent être contestés par l'emprunteur devant un tribunal.

**M. McKichan:** Oui, il s'agit des frais de crédit.

**Le président:** Pour se fier à la définition.

**M. McKichan:** Qu'ai-je dit?

**Le président:** Vous avez juste parlé de «frais».

**M. McKichan:** Oh oui, il s'agit plutôt de frais de crédit.

**Le président:** Mais il y a également une autre expression utilisée à l'article 8; on parle de transaction de prêt ou au moins d'accord de prêt. En quoi consiste ce genre d'accord du moins en ce qui concerne le crédit à la consommation pour le genre d'entreprises que vous représentez?

**M. Visosky:** C'est un accord cadre, monsieur le président, qui englobe tous les rapports du consommateur avec la société pour, espère-t-on, 25 ans.

**Le président:** Y a-t-il une date limite?

**M. Visosky:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Contient-il des dispositions vis-à-vis le défaut?

**M. Visosky:** Il prévoit la nécessité d'indiquer aux consommateurs que les versements ou le solde en entier doit être acquitté chaque mois à la date d'échéance.

**Le président:** Est-ce que le consommateur reconnaît qu'il comprend les termes et les dispositions de l'accord?

**M. Visosky:** Oui.

**Le président:** Et pour autant que vous sachiez, il ne demande pas de conseils ailleurs.

**M. Visosky:** Il a le droit de le faire s'il le désire. Il reçoit un exemplaire de l'accord.

**Le président:** Mais y a-t-il quelque chose qui pourrait vous laisser croire qu'il l'a fait, ou s'il est seulement désireux d'obtenir du crédit?

**M. Visosky:** Je crois qu'il y a très peu de cas où un client demande des conseils juridiques concernant un accord qu'il a signé avec nous. Je n'en connais pas de cas, mais je suis prêt à admettre qu'il peut y avoir plusieurs cas.



[Text]

**The Chairman:** But there could be several differences for different customers. Your service charges could be different.

**Mr. Visosky:** They are not. The level of credit extended to the customer can vary by virtue of the person's credit rating.

**The Chairman:** I understand that, but isn't there a service charge which is reflected in the element of interest?

**Mr. Visosky:** Yes.

**The Chairman:** Then you reflect your cost maintaining the account, et cetera. Now, for a large dollar shopper there would be more transactions than for a smaller purchaser. Do you charge them a flat rate or is it a percentage?

**Mr. Visosky:** It is a percentage rate. In the case of the company I represent, if the balance on the accounts exceeds \$750, the portion that is over \$750 has a lower rate of credit charge than the proportion of the balance below \$750.

**The Chairman:** Is it possible that if you use the flat rate for determining these as a percentage of the amount of credit extended, then if it is on an average basis, which a percentage basis would be, some people may be paying more and paying for the costs that are not picked up by the ones who pay less?

**Mr. Visosky:** That may very well be the case.

**The Chairman:** You are not concerned that if you are brought to court it might be suggested it was an unwarranted rate in the circumstances?

**Mr. McKichan:** We deal with this in our submission, Mr. Chairman, in the comments on clause 8, where we say that as a matter of utility and practice retailers do not attempt to tailor-make the rates in relation to the credit reliability, or presumed credit reliability, of the customer. That is on page 12. In fact, the whole of that page is devoted to that. We say that it is uneconomic for retailers to take that approach, that rather the means they have of making differentiation between different degrees of risk is simply to adjust the credit limit in proportion to the assumed ability of the customer to pay. But in a system in which the amount of credit extended is relatively small, and in which there are many hundreds of thousands or millions of customers, it would be uneconomic and unreasonable to attempt to adjust the charge to the credit circumstances of every individual customer, particularly when we are dealing with an average balance of \$250.

**The Chairman:** How do you then determine the degree of risk? You reflect it in the amount of credit that would be extended. Would there be any adjustment of the service charge to reflect the degree of risk?

**Mr. McKichan:** No, Mr. Chairman. That would be a flat rate for all the customers of an individual company.

**Senator Cook:** But they make different mark-ups on the goods they sell too, and that would help to account for it. Persons buying a small amount of goods might be buying goods with a higher mark-up.

[Traduction]

**Le président:** Mais les conditions peuvent varier selon les clients. Vos frais de services pourraient être différents.

**M. Visosky:** Ils ne le sont pas. Le niveau de crédit accordé à un client peut varier selon sa cote personnelle de crédit.

**Le président:** Je comprends cela, mais le taux d'intérêt ne comprend-t-il pas des frais de services?

**M. Visosky:** Oui.

**Le président:** Ensuite vous ajoutez les frais d'administration du compte, etc. Ainsi, un consommateur qui achète pour une plus grande valeur occasionne plus de transactions qu'un petit acheteur. Est-ce que vous leur faites payer un taux fixe ou s'il s'agit d'un pourcentage?

**M. Visosky:** C'est un taux procentuel et dans le cas de la société que je représente, si le solde d'un compte dépasse \$750, cette portion qui excède \$750 est assujettée à des frais de crédit moins élevés que la portion du solde qui est en deçà de \$750.

**Le président:** Est-ce qu'il est possible que si vous employez le taux fixe pour déterminer les frais comme pourcentage du montant de crédit accordé, et qu'il s'agit d'une base moyenne, comme ce serait le cas pour un pourcentage, certaines personnes pourront payer plus, et payer aussi les frais qui ne sont pas imputés à ceux qui paient moins.

**M. Visosky:** C'est fort possible.

**Le président:** Ne craignez-vous pas que si vous êtes poursuivi en justice, on pourrait dire qu'il s'agissait d'un taux excessif dans les circonstances?

**M. McKichan:** Nous parlons de cela dans notre mémoire, monsieur le président, dans le cadre des commentaires sur l'article 8. Nous disons que les détaillants, et c'est une question d'utilité et de pratique, ne tentent pas de modifier leurs taux en fonction de la cote de crédit du client. Cela se trouve à la page 8. De fait, toute la page est consacrée à cet aspect. Nous disons que ce n'est pas rentable pour les détaillants d'adopter cette attitude. Ils doivent plutôt distinguer entre les différents degrés de risque en rajustant la limite de crédit à la capacité de payer du client. Mais dans un système où le montant de crédit accordé est relativement peu élevé et où il y a des centaines de milliers, ou même des millions, de clients, il ne serait ni rentable ni économique de tenter de rajuster les frais de crédit aux circonstances particulières d'un individu surtout lorsqu'il s'agit d'un solde moyen de \$250.

**Le président:** Comment déterminez-vous le degré de risque? Ça se répercute sur le montant de crédit que vous accordez. Y aurait-il un rajustement des frais de service pour compenser le degré de risque?

**M. McKichan:** Non, M. le président. Il y aurait un taux fixe pour tous les clients d'une société en particulier.

**Le sénateur Cook:** Mais cette dernière ferait aussi une majoration différente sur les biens qu'ils vendent et cela aiderait à compenser le risque. Les personnes qui achètent de plus faibles quantités de biens peuvent fort bien acheter des biens dont les prix sont plus fortement majorés.

[Text]

**Mr. Panet:** Mr. McKichan, do you have any comments on, or are you satisfied with, the definition of "variable credit arrangement" in the bill? I do not believe there is anything in your brief on that, and I would like to be sure of your position on this. I am referring to page 6 of the bill.

**Mr. McKichan:** Our only concern about that is that if there is to be some special treatment of variable credit, as we suggest, that definition may not be sufficiently specific to cover the type of variable credit arrangement which is common at retail rates used in association with the purchase of goods.

**Mr. Panet:** Are you suggesting that you should tie that definition to, or extend it to refer to, a purchase of consumer goods, or simply the purchase of goods?

**Mr. McKichan:** To the extent that that definition is used as a basis for some form of special treatment. I must say, that is a refinement which has occurred to us since our appearance before the Commons committee.

**The Chairman:** Is this sort of transaction reflected in provincial legislation?

**Mr. McKichan:** Most or all of the provincial legislation does have a definition of "variable credit" which is not very dissimilar from that used in the present bill.

**The Chairman:** This is the clause where they deal with credit cards, so it covers a wide variety of forms of consumer credit.

Are there any other questions?

Now, I usually ask at this time, Mr. McKichan, is there anything else you want to develop or any point you feel you want to give an extra emphasis to?

**Mr. McKichan:** I think the discussion has covered most of our points fairly well, Mr. Chairman. I would just add that the extent to which legislation of this type inhibits unduly the utilization of credit facilities also has severe repercussions on the buoyancy of consumer demand. We believe, particularly in the short-term future, that consumer demand is a delicate plant, and we would hesitate to see it being further confused or further discouraged by legislation of this type which had another motive. We hope that in your consideration you will take that factor into account as well.

**The Chairman:** I am not sure that I agree with your definition that consumer credit is a delicate plant.

**Mr. McKichan:** Consumer demand.

**The Chairman:** Well, that must include the other then. It is when it moves into action and some steps are taken to complete the transaction that it becomes consumer credit. Is it your view that this bill leans unduly on the side of the consumer?

**Mr. McKichan:** I am not sure it is on the side of the consumer; it may be on the side of the bureaucrat rather than the consumer. I think some of the provisions which are conceived for the benefit of the consumer may not in fact be for

[Traduction]

**M. Panet:** M. McKichan, aimeriez-vous faire d'autres commentaires ou êtes-vous satisfait de la définition de «marge de crédit» donnée dans le bill? Je ne crois pas que vous en ayez parlé dans votre mémoire et j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Je parle de la page 6 du bill.

**M. McKichan:** Notre seule inquiétude à cet égard c'est que, s'il doit y avoir un traitement spécial des taux variables de crédit, comme nous le proposons, la définition peut ne pas être suffisamment spécifique pour englober le genre de marge de crédit qui est courante au niveau des prix de détail exigés lors de l'achat de biens de consommation.

**M. Panet:** Est-ce que vous proposez que cette définition soit formulée, ou étendue, de façon à englober l'achat de biens de consommation, ou simplement l'achat de biens?

**M. McKichan:** Dans la mesure où cette définition est employée pour justifier un traitement spécial. Je dois dire que c'est un raffinement qui nous est venu à l'idée depuis notre comparution devant le comité de la Chambre des communes.

**Le président:** Ce genre de transaction figure-t-il dans les lois provinciales?

**M. McKichan:** La plupart, ou la totalité, des lois provinciales contiennent de fait une définition de «marge de crédit» qui est semblable à celle employée dans le bill actuel.

**Le président:** Il s'agit de l'article sur les cartes de crédit. Il s'applique donc à diverses formes de crédit à la consommation.

Avez-vous d'autres questions?

Je voudrais vous demander, monsieur McKichan, comme j'ai l'habitude de le faire, s'il y a quelque chose que vous désiriez ajouter ou s'il y a un point que vous aimeriez développer?

**M. McKichan:** Je crois que la discussion a couvert assez bien la plupart de nos points, monsieur le président. J'aimerais seulement ajouter que le fait que des lois de ce genre restreignent indûment l'utilisation des services de crédit a également des conséquences graves sur l'accroissement de la demande qui est, à court terme surtout, un facteur particulièrement délicat; et nous n'aimerions pas voir une loi de ce genre dont le but premier était tout autre éloigner le consommateur de l'utilisation du crédit. Nous espérons que vous tiendrez compte de ce fait.

**Le président:** Je ne crois pas être d'accord avec vous en ce qui a trait à la fragilité du crédit à la consommation.

**M. McKichan:** Je parlais de la demande.

**Le président:** La demande comprend certainement le crédit. C'est lorsque l'on prend les mesures pour conclure la transaction que cela devient du crédit à la consommation. A votre avis, ce projet de loi favorise indûment le consommateur?

**M. McKichan:** Je ne suis pas certain qu'il favorise les consommateurs, je crois qu'il favorise plutôt les bureaucrates. Je crois que les dispositions qui visent à protéger les consommateurs ne constituent pas une protection efficace, particuliè-



[Text]

the benefit of the consumer, particularly the clauses on advertising and this variable credit section.

**The Chairman:** It well may lead to a lot of litigation.

**Mr. McKichan:** Indeed.

**The Chairman:** Then, gentlemen, if there are no further points you want to develop, I want to thank you very much for your presentation. We will pay attention to what you have said, but what we will ultimately report will, of course, have to be seen as and when we make our report.

**Mr. McKichan:** Thank you very much for this hearing, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Now, honourable senators, we have the Canadian Bankers' Association. We have in attendance Mr. Frazee, who is President of the Canadian Bankers' Association. He has been before us at an earlier time, in connection with the white paper on banking. Today's appearance is in connection with Bill C-16.

We will follow the usual format of having Mr. Frazee make his opening statement and then ask questions.

**Mr. R. C. Frazee, President, Canadian Bankers' Association:** Executive Vice-President and Chief General manager, the Royal Bank of Canada: Thank you, Mr. Chairman. I have with me this morning: Mr. Jean Machabée, Vice-President, Canadian Bankers' Association, and Vice-President and General Manager, The Provincial Bank of Canada; Mr. Victor Dobb, Vice-President, Canadian Bankers' Association, and Executive Vice-President and General manager, Bank of British Columbia. Also present in support of our presentation this morning are Mr. Peter Carter, who is Chairman, Mortgage Committee, Canadian Bankers' Association, and Assistant General Manager, The Royal Bank of Canada; Mr. Jack Wightman, who is Chairman of the Consumer Credit Committee, Canadian Bankers' Association, and Assistant General Manager, The Canadian Imperial Bank of Commerce; and Miss Helen Sinclair, Manager, Government Relations, The Bank of Nova Scotia.

Mr. Chairman, honourable senators: We have already provided you with copies of our brief commenting on major provisions of Bill C-16, and we will be pleased to answer any questions to the best of our ability and experience.

Before doing so, however, I would like to say a few words about consumer credit generally, and especially in regard to the protection of consumers, both as depositors and borrowers, all in relation to the principles and provisions of the bill now before you. Consumer credit is often criticized on two grounds. Some people, inspired by economic consideration, fear that the rise of consumer credit hurts certain sectors of the economy or the economy as a whole. Then there are those concerned about social aspects and the difficulties encountered by those who either cannot cope with the debts they have contracted, or resort to unscrupulous lenders to obtain credit.

[Traduction]

rement les articles portant sur la publicité et sur le crédit variable.

**Le président:** Ces articles soulèveront probablement des litiges.

**M. McKichan:** Certainement.

**Le président:** Si vous n'avez pas d'autres remarques à faire messieurs, je voudrais vous remercier de votre témoignage. Nous tiendrons compte de vos arguments, mais nos conclusions finales ne pourront être connues avant la publication du rapport.

**M. McKichan:** Je vous remercie beaucoup de votre attention, monsieur le président.

**Le président:** Nous accueillons maintenant, honorables sénateurs, les représentants de l'Association canadienne des banquiers. Nous avons parmi nous M. Frazee, président de l'Association canadienne des banquiers. Il est déjà venu témoigner en rapport avec le Livre blanc sur les banques. Il est ici aujourd'hui pour nous parler du bill C-16.

Nous procéderons selon l'usage établi, c'est-à-dire que M. Frazee fera d'abord un exposé qui sera suivi d'une période de questions.

**M. R. C. Frazee, Président, Association canadienne des Banquiers:** Vice-Président administratif et Directeur général en Chef de la Banque Royale du Canada: Je vous remercie, monsieur le président. Laissez-moi d'abord vous présenter les personnes qui m'accompagnent: M. Jean Machabée, vice-président de l'association canadienne des banquiers et vice-président et directeur général de la Banque provinciale du Canada et M. Victor Dobb, vice-président de l'Association canadienne des banquiers et vice-président administratif et directeur général de la banque de Colombie-Britannique. Sont aussi venus appuyer notre exposé de ce matin: M. Peter Carter, président du Comité des hypothèques de l'Association canadienne des banquiers et directeur général adjoint de la Banque royale du Canada; M. Jack Wightman, président du Comité des crédits à la consommation de l'Association canadienne des banquiers et directeur général adjoint de la Banque canadienne impériale de Commerce; M<sup>lle</sup> Hélène Sinclair, directrice des relations gouvernementales de la Banque de la Nouvelle-Écosse.

Monsieur le président, honorables sénateurs: nous vous avons déjà distribué des exemplaires de notre mémoire dans lequel nous critiquons les principales dispositions du bill C-16 et nous serons heureux de répondre à toutes vos questions du mieux que nous le pouvons, en nous fondant sur notre expérience.

Toutefois, avant de ce faire, j'aimerais vous dire quelques mots sur le crédit à la consommation en général et notamment, sur la protection des consommateurs, en tant que déposants et emprunteurs, le tout, en rapport avec le principe et les dispositions du bill actuellement à l'étude. On critique souvent le crédit à la consommation sur deux plans. Certains, se fondant sur des considérations économiques, craignent que l'augmentation du crédit à la consommation ne nuise à certains secteurs ou à l'ensemble de l'économie. D'autres se préoccupent des aspects sociaux, des difficultés auxquelles doivent faire face les personnes incapables de régler leurs dettes et celles qui vont



## [Text]

To consider the economic aspect first, it has been demonstrated by many studies and reports that this form of credit serves nearly all segments of the population well and contributes to economic growth in our society. Whether the total consumer credit outstanding is high, low or at the right level at any given time is a theoretical question, and depends on many other factors. The fact remains, however, that no legitimate institution would knowingly lend to an individual unless it believes in the borrower's ability to repay. One of the most useful criteria in this respect is personal savings. In the period from 1967 to 1975, consumer credit in Canada increased at an average annual compound rate of 13.2 per cent while personal savings increased 19.1 per cent. In other words, while Canadians increased their consumer credit they have also increased their savings and their ability to repay to a much greater degree.

Looked at another way, consumer credit as a percentage of personal disposable income of Canadians is now at about the same level as in 1967; this percentage increased from about 20 per cent in 1967 to about 23 per cent in 1973-74, and declined gradually down to just over 20 per cent by mid-1976, the same as 1967. This illustrates that Canadians are not increasing their consumer credit disproportionately. They are, in fact, responding to general economic conditions from year to year in their savings, expenditures and borrowings. Based on our experience, we still think that the Royal Commission on Banking and Finance was correct when it said some years ago that: "By and large, Canadians manage their finances with greater wisdom than appears to be popularly believed."

While the vast majority of consumers and consumer credit grantors act responsibly, we recognize that some borrowers from time to time may extend themselves beyond their means or may obtain credit from unscrupulous lenders. There is then a social problem, and measures ought indeed to be devised to deal with this problem. In this spirit, and as part of the overall effort to protect consumers, we support both the intent and the objectives of Bill C-16. We also regard it a step toward uniform Canadian legislation. We feel that in many ways the chartered banks now meet the objectives set out in the bill. We are concerned, however, that in the light of our experience with similar legislation, the bill in its present form will fall short of achieving its objectives. Some of its provisions do not appear to be either feasible or practical. In some respects they would require costly, substantial changes to existing systems and procedures. I might add, however, that we have the impression that the government may be considering changes in some of these provisions.

## [Traduction]

jusqu'à s'adresser à des prêteurs sans scrupules pour obtenir du crédit.

Examinons d'abord les aspects économiques. Il est ressorti d'un bon nombre d'études et de rapports que ce genre de crédit est très utile à toutes les couches de la société et contribue en outre à la croissance économique. Que le total de crédit à la consommation dû soit élevé, faible ou qu'il se situe à un niveau acceptable, cela reste une question théorique et dépend de bien des facteurs. Il reste toutefois qu'aucun établissement régulier n'est disposé à consentir des prêts à un particulier, à moins d'être persuadé que l'emprunteur est capable de rembourser. Un des critères les plus utiles à cet égard est le total des épargnes personnelles. Au Canada, de 1967 à 1975, le crédit à la consommation a enregistré une augmentation annuelle moyenne composée de 13.2 p. 100, tandis que les épargnes personnelles se sont accrues de 19.1 p. 100. En d'autres termes, même si le crédit à la consommation a connu une recrudescence au Canada, le total des économies des Canadiens a aussi augmenté et par conséquent, leur capacité de remboursement s'est améliorée.

Si l'on étudie la chose sous un autre angle, le crédit à la consommation en tant que pourcentage du revenu disponible personnel des Canadiens se situe presque au même niveau qu'en 1967; ce pourcentage est passé d'environ 20 p. 100 en 1967 à près de 23 p. 100 en 1973-1974 et a diminué progressivement pour atteindre un peu plus de 20 p. 100 vers le milieu de 1976, soit la même chose qu'en 1967. Cela prouve qu'au Canada, le crédit à la consommation n'enregistre pas d'augmentations disproportionnées. Il semble en effet que d'année en année, les Canadiens s'adaptent aux conditions économiques générales pour ce qui est de leurs économies, de leurs dépenses et de leurs emprunts. En se fondant sur notre propre expérience, nous pensons toujours que la Commission royale sur les banques et les finances avait raison lorsqu'elle a déclaré, il y a quelques années qu'en général, les Canadiens administrent leurs finances avec beaucoup plus de sagesse que le public ne semble disposé à le croire.

Même si la majorité des consommateurs et des prêteurs dans le domaine du crédit à la consommation agissent de façon responsable, nous reconnaissons le fait que certains emprunteurs vivent au-delà de leurs moyens et vont même jusqu'à obtenir du crédit de prêteurs sans scrupules. Cela crée un problème social et il conviendrait d'adopter des mesures pour le régler. C'est la raison pour laquelle nous appuyons, dans le cadre des efforts déployés pour protéger les consommateurs, les objectifs du bill C-16. Nous le considérons comme une étape vers l'unification de la législation canadienne. A plusieurs égards, nous croyons que les banques à charte atteignent les objectifs exposés dans le projet de loi. Nous craignons toutefois, à la lumière de notre expérience personnelle en ce qui concerne ce genre de loi qu'il ne soit impossible de réaliser les objectifs du bill, compte tenu de sa forme actuelle. Certaines des dispositions ne semblent ni applicables ni pratiques. Elles exigeraient même d'apporter des modifications onéreuses et considérables aux systèmes et procédures actuellement établis. J'aimerais toutefois ajouter que nous avons l'impression

[Text]

Our suggestion is that the proposed legislation be based to a large extent on the existing measures and market practices well tried by legitimate institutions, recognizing the extent to which technology has advanced in these institutions and the cost effects of the proposed measures.

We have summarized the major areas of concern to the banks in pages 6 to 8 of our brief. I would like, however, to say a few words, if I may, on four aspects of the bill.

First, calculation of the interest on deposits. We believe that the method of interest calculation and interest crediting on deposit accounts should be determined by the individual deposit-taking institutions so long as the particular method used, the rate of interest offered on this basis and other conditions, are fully disclosed. This has already been taking place in the market. In all cases, the frequency of interest calculation and crediting depends largely on the individual institution's degree of mechanization, its scope of operations and cost burdens. We have made a brief survey of some deposit-taking institutions and found that, apart from the method used in interest calculation and crediting on deposits, various other conditions are attached, such as minimum balance requirements and restrictive withdrawal privileges. Hence, we believe that full and comparable disclosure of information, combined with the forces of competition, is sufficient to enable the public to make rational choices which suit their requirements.

Secondly, with respect to consumer loans: The bill introduced a number of new concepts with respect to the cost of credit, disclosure requirements, prepayments, deemed receipt of payment, and the burden of proof in cases where the credit charge rate is in question. We have commented at some length on these and many other provisions of the bill in the related areas. We believe that these provisions ought to be fully revised on the basis of the best established practices, and the tried concepts common in various provincial consumer protection legislation across Canada.

Thirdly, with respect to prepayment on mortgage transactions: The provisions of the bill would make a mortgage transaction open automatically. This, we believe, would create serious problems for mortgage lenders and jeopardize the growth of the secondary mortgage market—

**The Chairman:** Mr. Frazee, may I ask a question at this point? You are referring to the provisions in the bill with respect to prepayment of mortgages.

**Mr. Frazee:** Yes.

[Traduction]

que le gouvernement envisage la possibilité de modifier certaines de ces dispositions.

Nous proposons que le projet de loi s'inspire dans une grande mesure des méthodes et pratiques qui ont actuellement cours sur le marché et dont les établissements existants ont fait l'expérience; il faudrait aussi tenir compte du degré d'automatisation de ces établissements et des répercussions que les mesures proposées pourraient avoir sur les coûts.

Nous avons résumé nos principaux arguments sur le système bancaire aux pages 6, 7 et 8 de notre mémoire. Toutefois, si vous le voulez bien, j'aimerais commenter quatre aspects du projet de loi.

Premièrement, le calcul de l'intérêt sur les dépôts. À votre avis, il faudrait laisser à chaque établissement de dépôt le soin de déterminer la méthode de calcul de l'intérêt et d'inscription de cet intérêt aux comptes de dépôt, à condition que l'établissement divulgue totalement les renseignements concernant la méthode de calcul utilisée, le taux d'intérêt offert et toute autre condition. Cela se fait déjà sur le marché. Dans tous les cas, la fréquence du calcul de l'intérêt et de l'inscription au crédit dépend en grande partie du degré d'automatisation de chaque établissement, de l'étendue de ses activités et des frais qu'il doit supporter. Nous avons procédé à une petite enquête auprès de certains établissements de dépôt et nous avons découvert que, mise à part la méthode utilisée pour le calcul de l'intérêt et l'inscription au crédit pour dépôt, d'autres conditions entrent en ligne de compte, comme par exemple les exigences relatives au solde minimum et les privilèges de retrait restrictifs. Par conséquent, nous estimons que la divulgation complète des renseignements et l'influence de la concurrence suffisaient pour permettre au public de choisir de façon rationnelle les établissements qui conviennent le mieux à ses besoins.

Deuxièmement, j'aimerais parler des prêts au consommateur. Le projet de loi introduit plusieurs notions nouvelles concernant les frais de crédit, l'obligation de divulguer les renseignements, les versements anticipés, les versements présumés reçus et le fardeau de la preuve dans les cas où le taux des frais de crédit est contesté. Nous avons commenté en détail ces questions et nombre d'autres dispositions du projet de loi portant là-dessus. Selon nous, il faudrait réviser entièrement ces dispositions en s'inspirant des meilleures pratiques établies et des notions courantes éprouvées contenues dans diverses lois provinciales de protection des consommateurs.

Troisièmement, j'aimerais parler du remboursement avant l'échéance des prêts hypothécaires. En vertu des dispositions du projet de loi, le prêt hypothécaire est automatiquement annulé. Nous croyons que cela causerait de sérieux problèmes aux prêteurs sur hypothèque et compromettrait la croissance du marché hypothécaire...

**Le président:** M. Frazee, pourrais-je poser une question à ce sujet? Vous faites allusion aux dispositions du projet de loi concernant le remboursement avant l'échéance de prêts hypothécaires.

**M. Frazee:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** Has it occurred to you that, to the extent that the bill deals with the principal amount of the mortgage, it may very well be unconstitutional? Any jurisdiction the federal authority may obtain in support of this legislation would arise from the item of interest in section 91 of the B.N.A. Act and other items, such as currency, paper money.

**Mr. Frazee:** Yes.

**The Chairman:** When you attempt to reform an agreement which comes within the jurisdiction of the provinces, property and civil rights, and rewrite the terms as to the principal amounts, has it occurred to you that there may be some question of invalidity in reaching that form?

**Mr. Frazee:** Mr. Chairman, I have to say that that specific area had not occurred to me, and we determined that we would not attempt to identify constitutional issues. However, it is certainly our impression that that and, perhaps, a number of other areas, may raise constitutional issues. We decided that perhaps that was beyond our competence to make comment.

**The Chairman:** But you mentioned prepayment.

**Mr. Frazee:** That is correct.

**The Chairman:** And this is part of that subject matter.

**Mr. Frazee:** Yes.

**Senator Macnaughton:** Do you mean you have sufficient constitutional issues on your plate?

**Mr. Frazee:** We have a few, senator.

To repeat what I was saying, this, we believe, would create serious problems for mortgage lenders and jeopardize the growth of the secondary mortgage market, unless of course the lenders and investors are fully protected under such transactions. The basic purpose of the provisions should be to allow liberalized prepayment rights to borrowers while ensuring, at the same time, that lenders receive fair compensation in the event these rights are exercised.

The fourth and final area has to do with unscrupulous lenders and lending practices. As national institutions, the chartered banks are indeed concerned with the social problems relating to low income consumers and communities. Most banks have already taken positive steps in this direction, particularly in the areas of credit education and counselling. We hope that the proposed legislation and other measures will eliminate abuses against consumers, as savers and borrowers. Any reasonable and practical efforts to achieve this objective, and for purposes of improving the access of disadvantaged people to credit, has our full support and co-operation.

Mr. Chairman, as I have said earlier, we fully endorse the objectives of the proposed legislation. We are prepared to co-operate in any way we can to ensure that these objectives are legislated within the parameters of the most effective

[Traduction]

**Le président:** Avez-vous déjà songé que dans la mesure où le projet de loi porte sur le principal de l'hypothèque, il pourrait bien être inconstitutionnel? Tout pouvoir que le gouvernement fédéral pourrait invoquer pour justifier l'adoption de cette loi découlerait des dispositions de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique concernant les intérêts et d'autres se rapportant à la monnaie et aux billets de banque.

**M. Frazee:** Oui.

**Le président:** Lorsqu'on essaie de modifier une entente qui relève de la compétence des provinces, sur les droits civils et la propriété et lorsque qu'on veut changer les dispositions concernant le principal, avez-vous songé que ces mesures pourraient être jugées inconstitutionnelles?

**M. Frazee:** Monsieur le président, je dois dire que je n'ai pas pensé à cet aspect et nous avons décidé de ne pas soulever de questions constitutionnelles. Toutefois, nous avons certainement l'impression que ce point précis, et peut être plusieurs autres, peuvent soulever des questions de cette nature. Nous avons jugé qu'il n'était pas de notre ressort de faire des commentaires à ce sujet.

**Le président:** Mais vous avez parlé du remboursement avant l'échéance.

**M. Frazee:** C'est exact.

**Le président:** Et cela fait partie de la question dont nous discutons.

**M. Frazee:** Oui.

**Le sénateur MacNaughton:** Voulez-vous dire que vous avez déjà suffisamment de problèmes constitutionnels?

**M. Frazee:** Nous en avons quelques-uns, sénateur.

Je tiens à répéter qu'à notre avis, ces mesures poseraient de graves problèmes aux prêteurs sur hypothèque et compromettraient la croissance du marché hypothécaire, à moins que les prêteurs et les investisseurs ne soient pleinement protégés dans le cadre de ces transactions. L'objectif principal de la loi devrait être de donner aux emprunteurs le droit d'effectuer des versements anticipés et d'accorder en même temps aux prêteurs une compensation équitable lorsque ces droits sont exercés.

Le quatrième et dernier point concerne les prêteurs sans scrupules et les prêts à intérêt excessif. En temps qu'institutions nationales, les banques à charte s'intéressent évidemment aux problèmes sociaux que posent les consommateurs et les groupes à faible revenu. La plupart des banques ont déjà pris des mesures positives en ce sens, surtout en informant et en conseillant les consommateurs en matière de crédit. Nous espérons que le projet de loi ainsi que d'autres mesures mettront un terme à ces abus contre les consommateurs, les épargnants et les emprunteurs. Nous approuvons entièrement les efforts raisonnables et pratiques qui peuvent être faits pour atteindre cet objectif et pour donner aux désavantagés de meilleures possibilités d'accès au crédit.

Monsieur le président, comme je l'ai déjà mentionné, nous approuvons entièrement les objectifs du projet de loi. Nous sommes prêts à collaborer dans la mesure de nos possibilités pour garantir que ces objectifs se traduiront par une loi qui



[Text]

legitimate Canadian practices. We would again urge that, where new provisions or regulations are to be drafted, the financial institutions involved be consulted beforehand. Since the purpose is to enact legislation of major impact to all Canadians, the best advice of all those concerned should be sought to make the final act the best possible.

We are now at your service to respond to any questions.

**The Chairman:** Are there questions?

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, if you wish me to lead off, I have not much original to say, except that the writer of the concluding pages, especially page 50 of your brief, it seems to me, should join the Department of External Affairs, because it is very well expressed. As a matter of fact, there are seven paragraphs, of which three are laudatory and four are just the opposite. I am not unsympathetic to your stand, but I would like to draw you out. In your conclusion at page 50 you say the purpose is laudable, the drafting is terrible and will not realize its stated purpose. Then you say that the bill assumes that technology has advanced further than is the case. You go on to say that the bill creates cost burdens in excess of the benefits to be derived by Canadian consumers and is clearly contrary to the public interest. Your fourth conclusion is that your principal point is that disclosure must be based substantially on the established preferences and use patterns of consumers which is, I would say, faint praise vis-à-vis the bill.

I do not say that we disagree with them, but those are pretty serious charges. We have already discussed the question of regulations. You have mentioned 21 in your brief; you speak of regulations to come and you do not know what those regulations will be. Those are rather severe criticisms and I hope notice will be taken of them.

**The Chairman:** Senator Macnaughton, you know that when we are dealing with this bill and proposing any changes, if we do, we can always control the question of having access to the regulations by requiring their publication within a certain period of time before the bill becomes law, or before it shall receive royal assent. There are many ways by which we can take care of that. There is section 37, which the witnesses from the department when they were here called the criminal rate clause; that is, the rate which constitutes an offence, and they say that is the criminal law. It may very well be, but then there is clause 8, which really we finally got classified as the civil rate. When I asked whether, if one exceeded the criminal rate, it would mean that clause 8 had also been violated I received some explanation with respect to it, but in my opinion it was not very satisfactory. We will just have to consider it. Have you given any thought to these in the context of where the bill touches on the operations of the bank? There must be many avenues. There are the depositors; that is part of the title of the bill, although when I read all the background material that was put out by the department the words "consumer credit" are the major combination that appears most often. I noticed when you were reading your statement today you talked about

[Traduction]

respecte les usages canadiens les plus légitimes. A nouveau, nous insistons pour qu'on consulte les établissements financiers intéressés lorsqu'il y aura lieu de rédiger de nouvelles dispositions ou de nouveaux règlements. Étant donné que le but visé est de faire adopter une loi extrêmement importante pour tous les Canadiens, on devrait consulter tous les intéressés de façon à ce qu'elle soit aussi bonne que possible.

Nous sommes à votre disposition si vous voulez poser des questions.

**Le président:** Y a-t-il des questions?

**Le sénateur MacNaughton:** Monsieur le président, je peux commencer, si vous le désirez. Je n'ai rien d'original à dire si ce n'est que l'auteur des pages de conclusion, et tout particulièrement de la page 50 de votre mémoire, devrait, à mon avis, travailler au ministère des Affaires extérieures, parce que c'est très bien rédigé. En fait, il y a sept paragraphes dont trois sont élogieux et quatre tout à fait l'opposé. Je ne suis pas défavorable à votre position mais j'aimerais que vous vous expliquiez. Dans votre conclusion, à la page 50, vous dites que le but du bill est louable, que la rédaction est terrible et qu'elle n'atteindra pas le but prévu. Vous dites ensuite que le bill présume que la technologie a fait plus de progrès qu'en réalité, que le bill entraîne des coûts qui dépassent les bénéfices qu'en retireront les consommateurs canadiens et vont clairement à l'encontre de l'intérêt public. Votre quatrième conclusion est, et c'est là votre argument principal, que la divulgation de renseignements doit se fonder en grande partie sur les préférences établies et utiliser des modèles de consommateurs ce qui, à mon avis, est un éloge mitigé à l'égard du bill.

Je ne dis pas que nous soyons en désaccord avec eux mais ce sont là de graves accusations. Nous avons déjà discuté de la question des règlements. Vous en mentionnez 21 dans votre mémoire; vous parlez des règlements qui seront établis et vous ne savez pas ce qu'ils renfermeront. Ce sont là des critiques assez graves et j'espère qu'on en tiendra compte.

**Le président:** Sénateur Macnaughton, vous savez qu'en étudiant ce bill et en proposant des modifications, s'il y a lieu, nous pouvons toujours nous réserver le droit de regard sur les règlements, en exigeant leur publication en un délai prescrit, avant l'adoption du bill ou la sanction royale. Il y a de nombreuses manières de nous en assurer. Il y a l'article 37, que les témoins du ministère ont appelé, dans leur témoignage, l'article du taux criminel, c'est-à-dire le taux qui constitue une infraction qui, d'après eux, relève du droit criminel. Cela se peut très bien, mais il y a également l'article 8 que nous sommes venus à qualifier de taux civil. Lorsque j'ai demandé si l'on dépassait le taux criminel, on avait également enfreint l'article 8, on m'a donné quelques explications qui, à mon avis, n'étaient pas très satisfaisantes. Nous devons l'étudier. Y avez-vous pensé dans le contexte des activités d'une banque? Il doit y avoir de nombreuses possibilités. Il y a les déposants que le titre du bill mentionne même si, lorsque je lis tous les documents de base présentés par le ministère, les mots «crédit à la consommation» sont ceux qui apparaissent le plus souvent. J'ai remarqué que, lorsque vous lisiez votre déclaration, aujourd'hui, vous parliez de crédit à la consommation. Le bill

## [Text]

consumer credit. Maybe the bill should be the "consumer credit bill."

**Mr. Frazee:** I guess, commenting in a general way on some of the things that concern us—and I am coming to what Senator Macnaughton said about the cost—there seem to be assumptions made that we are more highly mechanized than we are. For instance, in 1976 we were about 46 per cent mechanized; if I remember correctly it will be up to about 60 per cent this year, but we are still a long way away from full mechanization. A number of the suggestions in the bill have to make the basic assumption that we are fully computerized, otherwise the costs are very substantial. We have provided data, which incidentally was provided at the request of the minister, and some supplementary data at their request, simply to illustrate what these costs could be.

**The Chairman:** When you are talking about being fully mechanized and 60 per cent mechanized—

**Mr. Frazee:** It is not fully.

**The Chairman:** ... is this confined to the larger area of banking?

**Mr. Frazee:** In order to justify what we call an on-line installation there has to be a certain volume of transactions in that particular branch, because the installation of the equipment, the training of the people and so on, simply cannot be justified unless there is a reasonable volume. In a very small rural branch, with perhaps two or three on the staff, where they are not busy eight hours a day with counter business and so on—and I speak with some knowledge of this, because I have worked in such branches—putting a computer in could not be justified; probably in many cases the staff would have the time to do some of these things manually. Whether I am saying we should be 85 per cent, 90 per cent or 95 per cent mechanized I am not sure, but certainly 60 per cent omits far too many branches of an urban nature, or larger communities where the staff is very busy.

For instance, within the last month or two I was in Red Deer, Alberta, which is a fair sized community. We have a very large branch there which is in the process of going on-line. I was walking around the branch with the manager and chatting with the staff. In one corner of the office there were perhaps eight or nine young men and women busily engaged in the calculation and checking of interest on regular savings accounts. This took me back many years to when I used to have to go through this drudgery. I talked to them, asked them what the hours were and so on, and found they were all working overtime, which increased the cost, because we pay overtime in our respective institutions. They were calculating interest on these cards on the basis of what we pay, the rate on the minimum half-yearly balance. If that were substantially changed and those branches still had to calculate this manually, the cost would be formidable.

**The Chairman:** Can you express this as a percentage increase over the mechanized method?

**Senator Macnaughton:** You sent us a letter containing something on this.

## [Traduction]

devrait peut-être alors s'intituler: «bill du crédit à la consommation».

**M. Frazee:** Commentant en termes généraux certaines de nos préoccupations, je présume, et j'en viens à la déclaration du sénateur Macnaughton à propos du coût, qu'on semble croire que nous sommes beaucoup plus mécanisés qu'en réalité. Par exemple, en 1976, nous étions mécanisés à environ 46%; si mes souvenirs sont exacts, nous le serons à 60% cette année. Il y a encore beaucoup à faire avant de l'être à 100%. Un certain nombre de suggestions dans le bil présupposent que nous utilisons entièrement des ordinateurs, parce qu'autrement les coûts seraient trop élevés. Nous avons fourni des données, et cela à la demande du ministre, et d'autres données supplémentaires à la demande du ministère pour illustrer tout simplement ce que pourraient être ces coûts.

**Le président:** Lorsque vous dites mécanisés entièrement et mécanisés à 60%...

**M. Frazee:** Ce n'est pas entièrement.

**Le président:** Cela se limite-t-il au secteur général des banques?

**M. Frazee:** Pour justifier ce que nous appelons une installation complète, il faut un certain volume de transactions dans une succursale donnée, parce que l'installation de cet équipement, la formation des gens, etc., ne peuvent se justifier sans un volume raisonnable. Dans une succursale rurale très petite, où il n'y que deux ou trois employés qui ne sont pas occupés huit heures par jour au comptoir, etc.—et je sais de quoi je parle parce que j'ai travaillé dans ces succursales—l'installation d'un ordinateur ne serait pas justifiée. Dans de nombreux cas, le personnel aurait probablement le temps de faire ces choses manuellement. S'il s'agit de mécanisation à 85, 90 ou 95%, je n'en suis pas sûr, mais le pourcentage de 60 omet beaucoup trop de succursales urbaines, de villes assez peuplées où le personnel est très occupé.

Par exemple, le mois dernier j'étais à Red Deer, en Alberta, collectivité assez importante. Nous y possédons une succursale très importante qui est en voie de mécanisation. Je circulais dans la succursale avec le directeur et discutais amicalement avec le personnel. Dans un coin du bureau, il y avait peut-être huit ou neuf jeunes gens et jeunes femmes très occupés au calcul et à la vérification de l'intérêt des comptes d'épargne réguliers. Ceci m'a ramené de nombreuses années en arrière lorsque je devais faire ce travail. Je leur ai parlé et leur ai demandé ce qu'étaient leurs heures de travail etc., et j'ai découvert qu'ils faisaient tous des heures supplémentaires. Cela accroît le coût, parce que nous devons payer des heures supplémentaires dans nos institutions respectives. Ils calculaient l'intérêt de ces comptes selon ce que nous accordons, le taux appliqué au solde semestriel minimum. Si cela devait être grandement modifié et que ces succursales aient encore à faire ces calculs à la main, le coût serait considérable.

**Le président:** Pourriez-vous nous l'exprimer en augmentation procentuelle par rapport à l'utilisation de l'ordinateur?

**Le sénateur Macnaughton:** Nous avons envoyé une lettre qui en traitait justement.



[Text]

**Mr. Frazee:** Yes, we did. Perhaps I could ask my colleagues to look at that and answer it in a few moments.

The point I should like to make is that we believe the consumer should be protected. Quite frankly, we have never felt consumers had to be protected against the banks, credit unions, trust companies, legitimate financial institutions or the larger department stores. We have not been perfect by any means, but gradually over the years we have evolved—and it is not North America; it is almost a world-wide phenomenon—so that we do things differently; our disclosure is better. We do not intentionally endeavour to damage the consumer.

We believe that the marketplace is the best vehicle to determine specifically how various transactions will be handled. We have no argument whatsoever with any requirements on disclosure, so that the consumer can make his or her choice knowing what the various options are. This is another concept that the bill has departed from. For instance, we think the white paper on banking has stuck pretty closely with this concept, that competition is what will be in the best interests of the Canadian public, and in the best interests of everyone. I assume from some parts of this bill—unfortunately much of it is left to the imagination, because there are going to be regulations here and regulations there, so we cannot speak with conviction—reading the backgrounder to this document, where they express their philosophy and why they are moving in certain directions, that when the regulations are published they will move in that direction. This is what gives us cause for serious concern. They are moving away from the open marketplace to a highly regulated society which, rather than protecting consumers, will simply add to the burden of costs, so the people they are trying to help will receive little.

**The Chairman:** And moving into an area that is potentially bureaucratic.

**Mr. Frazee:** Oh yes.

**Senator Macnaughton:** The bureaucrats supplant the competitive forces. That is what you mean.

**Mr. Frazee:** That is my considerable fear.

**Senator Cook:** With respect to interest payments, is it correct, as I have read in the press recently, that there has been a break in the ranks?

**Mr. Frazee:** I don't think there has been a break in the ranks. I think what has happened is the best thing that could possibly happen, because it demonstrated exactly what I have been talking about with respect to competitive forces. We have here a representative from the Bank of British Columbia, which has introduced this very interesting and highly competitive instrument.

**The Chairman:** You are referring to the one called the "Bonoza Plan"?

**Mr. Frazee:** That is right. Perhaps Mr. Dobb can comment on that.

**The Chairman:** I have read it.

[Traduction]

**M. Frazee:** Oui. Peut-être pourrais-je demander à mes collègues d'examiner cette question et de vous donner une réponse dans quelques instants.

J'insiste toutefois sur le fait que le consommateur devrait être protégé. Très franchement, nous n'avons jamais eu l'impression que le consommateur devait être protégé contre les banques, les coopératives de crédit, les institutions financières légitimes ou les grands magasins à rayons. Nous sommes loin d'être parfaits, mais avec les années, nous nous sommes transformés—et ce phénomène n'est pas unique à l'Amérique du Nord—de sorte que nous concevons les choses différemment aujourd'hui; notre divulgation est meilleure. Nous ne cherchons pas délibérément à nuire au consommateur.

Nous croyons que la place du marché est le meilleur instrument pour déterminer précisément la façon dont nous aborderons diverses transactions. Nous ne contestons aucune exigence de divulgation, car nous croyons que le consommateur doit faire son choix en pleine connaissance des diverses options qui s'offrent à lui. C'est un autre aspect dont s'éloigne le bill. Par exemple, nous croyons que le Livre blanc sur la législation bancaire a été assez fidèle au concept selon lequel la concurrence servira le mieux les intérêts du public canadien, et les intérêts de tous. Je présume, en lisant certaines parties de ce bill—dont le libellé est malheureusement très vague et auquel il faudra sans doute suppléer par des règlements ultérieurs, de sorte que nous n'avons pas de base solide de discussion—dont l'introduction où l'on exprime la philosophie et les raisons de certains objectifs, que lorsque les règlements seront publiés, ils tendront dans cette direction. C'est précisément ce qui nous inquiète sérieusement. On note un mouvement de la place du marché ouvert vers une société hautement réglementée qui, au lieu de protéger les consommateurs, ajouteront au fardeau de ses frais, de sorte que ceux qu'on cherche à aider recevront très peu d'aide.

**Le président:** Et on se déplace également vers un domaine susceptible d'être bureaucratique.

**M. Frazee:** Oh, oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Les bureaucrates remplacent les forces concurrentielles. C'est ce que vous voulez dire.

**M. Frazee:** C'est ce que je crains énormément.

**Le sénateur Cook:** En ce qui a trait aux paiements d'intérêts, est-il exact, d'après ce que j'ai lu dans la presse récemment, qu'il y a eu une dérogation à la norme?

**M. Frazee:** Je ne le crois pas. Je crois plutôt que ce qui est arrivé était pour le mieux, parce que ça démontre exactement ce dont je vous ai parlé au sujet des forces concurrentielles. Nous avons ici un représentant de la banque de la Colombie-Britannique, qui a présenté ce plan très intéressant et hautement concurrentiel.

**Le président:** Vous faites allusion au «Plan Bonanza»?

**M. Frazee:** En effet. M. Dobb pourrait peut-être nous en parler.

**Le président:** Je l'ai lu.



[Text]

**Mr. Victor Dobb, Vice-President, Canadian Bankers' Association, Executive Vice-President and General Manager, Bank of British Columbia:** We have introduced a plan that provides daily interest. It does have certain features which are a little different. It attracts an interest rate of one-quarter of one per cent below the normal non-chequing savings account. It requires a continuing balance of \$500 to earn interest on a daily basis. Also, it provides chequing facilities at a chequing rate that is somewhat higher than the usual rate.

**The Chairman:** There is a minimum balance that has to be maintained?

**Mr. Dobb:** A \$500 minimum balance.

**The Chairman:** If over the period of several months the minimum balance was always at least \$500, but in the period covered there has been ups and downs, the balance going above \$500, how would you go about determining the interest you are going to be crediting? Would you reflect all the in and out transactions and the cost of dealing with those?

**Mr. Dobb:** Yes, the interest is paid on that daily balance, which reflects the increases. If the balance falls below \$500 there is no interest paid for that one month in which the balance falls below it.

**The Chairman:** When do you catch up with the cheques that are in float? When they come in through clearing, I suppose. A man may have \$1,000 in his account and may never have a balance below \$500, but perhaps on the day when you are calculating the daily balance for the interest he has in float \$300. You are not going to enjoy that very long.

**Mr. Dobb:** There would be no penalty on the depositor from the float factor.

**Mr. Frazee:** One of the other banks is probably carrying the float!

**The Chairman:** That could be.

**Senator Lang:** Are you fully mechanized, Mr. Dobb?

**Mr. Dobb:** We are for this particular service. We do not have branches in remote areas, but we can access all our branches to the computer for this service.

**Senator Cook:** How many branches have you?

**Mr. Dobb:** We have 33 in British Columbia and Alberta.

**Senator Macnaughton:** I am going to make a silly statement. Would it be wrong to call that a loss leader?

**Mr. Dobb:** It would be quite wrong.

**Mr. Frazee:** I think what has happened is in line with what we have suggested in our brief would happen. We have here data on certain credit unions, trust companies, and now the Bank of British Columbia. In almost all—maybe it is even all—instances there are certain conditions attached, such as the minimum balances, restrictions on withdrawals and so on,

[Traduction]

**M. Victor Dobb, Vice-président, Association des banquiers canadiens, vice-président administratif et directeur général, Banque de la Colombie-Britannique:** Nous avons lancé un plan qui prévoit un intérêt quotidien. Il présente des caractéristiques légèrement différentes. Il accorde un taux d'intérêt de ¼ de 1 p. 100 inférieur au taux normal pour un compte d'épargne sans opérations. Il faut qu'il y ait un solde continu de \$500 afin d'obtenir un intérêt quotidien. En outre, il prévoit des dépôts transférables par chèque à un taux quelque peu supérieur au taux habituel.

**Le président:** Un solde minimum doit être maintenu?

**M. Dobb:** Un solde minimum de \$500.

**Le président:** Si pendant une période de plusieurs mois le solde minimum était toujours d'au moins \$500, mais qu'au cours de la période en cause il y a eu des hausses et des baisses, et le solde a été inférieur et supérieur à \$500, comment procéderiez-vous pour déterminer l'intérêt que vous porterez au crédit? Tiendriez-vous compte de toutes les entrées et sorties et des frais occasionnés?

**M. Dobb:** Oui, l'intérêt est payé sur ce solde quotidien, qui tient compte des augmentations. Si le solde devient inférieur à \$500, aucun intérêt n'est payé pour le mois où le solde a été inférieur.

**Le président:** Comment faites-vous pour régler les chèques qui sont en circulation? Lorsqu'il faut les virer, je présume. Une personne peut avoir \$1,000 dans son compte sans jamais avoir un solde inférieur à \$500, mais il se peut que le jour où vous calculez le solde quotidien pour lui accorder son intérêt, cette personne ait \$300 de chèques en circulation. Cela ne vous plaira pas très longtemps.

**M. Dobb:** Nous ne pénalisons pas le déposant pour les chèques en circulation.

**M. Frazee:** Une des autres banques se charge probablement des chèques en circulation.

**Le président:** Peut-être.

**Le sénateur Lang:** Utilisez-vous partout l'ordinateur, M. Dobb?

**M. Dobb:** Pour ce service en particulier, oui. Nous n'avons pas de succursales dans les régions éloignées, mais nous pouvons avoir accès à toutes les succursales à l'aide de l'ordinateur pour ce service.

**Le sénateur Cook:** Combien de succursales avez-vous?

**M. Dobb:** Nous en avons 33 en Colombie-Britannique et en Alberta.

**Le sénateur Macnaughton:** Je vais dire une sottise. Aurions-nous tort de comparer cela à une vente à perte?

**M. Dobb:** Ce serait tout à fait erroné.

**M. Frazee:** Je crois que ce qui s'est produit correspond à ce que nous avons prévu dans notre mémoire. Nous avons sous les yeux certaines données sur des coopératives de crédit, des sociétés de fiducie, et, enfin, sur la Banque de la Colombie-Britannique. Dans tous les cas ou presque, certaines conditions doivent être respectées, comme les soldes minimums exigés, les

[Text]

which I think are highly competitive and extremely valuable instruments for the consumer.

**Senator Cook:** All these instruments would become illegal under this bill.

**Mr. Frazee:** We don't really know what they are going to say. There is no clear indication of what the bill will demand in terms of interest on deposits. That is left to the regulations.

**Senator Cook:** In other words, the bill does not say it has to be daily interest.

**Mr. Frazee:** No.

**Senator Cook:** Only the regulations could say.

**Mr. Frazee:** I guess the regulations could say a variety of things, but the bill does not say interest will be calculated daily. I forget which clause it is.

**Senator Beaubien:** There is nothing to stop the regulations being made every month. It is all well and good to say what the regulations will be today if you were to look at them, but you would not know what they might be next month. The administrator could change the regulations.

**Mr. Panet:** Mr. Frazee, the background material to the bill and your opening comments referred to consumer credit. You seemed to use the words "consumer credit" quite frequently. However, the bill itself is not restricted to consumer credit. Could you give the committee your view of what consumer credit is?

**Mr. Frazee:** Normally in the banking system we refer to consumer credit as credit extended to an individual to be repaid on a monthly basis. Normally most banks have a limit on the amount and a limit on the term. The other part of it, of course, would be the revolving credit provisions under the credit card system that banks have. Those are the two areas we would call consumer credit. Let me illustrate what we would not call consumer credit. Say a young man was a member of an investment house; he rose through the ranks and then had an opportunity to buy into the partnership; he might come and get a personal loan to enable him to buy into the partnership. That would not be consumer credit by our terms of reference; it is more of a business loan, although it is given to an individual. Normally consumer credit is to individuals to purchase, broadly, consumer goods and to pay consumer bills.

**The Chairman:** Would it be fair to say that borrowing from a bank in respect of which money is advanced, on which an

[Traduction]

restrictions quant aux retraits, etc. qui, à mon avis, constituent d'excellents moyens de favoriser la concurrence au profit du consommateur.

**Le sénateur Cook:** L'adoption de cette loi rendrait illégaux tous ces moyens.

**M. Frazee:** Nous ne savons pas vraiment ce qui en sortira. Rien ne peut encore nous indiquer clairement quelles seront les conséquences du projet de loi en ce qui concerne les intérêts sur les dépôts. Ces prévisions seront contenues dans les règlements.

**Le sénateur Cook:** En d'autres termes, le bill ne stipule pas que les intérêts devront être calculés quotidiennement.

**M. Frazee:** Non.

**Le sénateur Cook:** Seuls les règlements peuvent le dire.

**M. Frazee:** Je crois que les règlements pourront contenir une foule de précisions, mais il n'est pas mentionné dans le projet de loi que les intérêts seront calculés quotidiennement. Je ne me souviens plus de quel article il s'agit.

**Le sénateur Beaubien:** Rien n'empêche ceux qui font les règlements de les modifier chaque mois. Même si vous aviez sous les yeux les textes des règlements qu'on entend édicter, vous n'auriez encore aucune idée des modifications qu'on serait susceptible d'y apporter le mois suivant. Le directeur est habilité à modifier les règlements.

**M. Panet:** Monsieur Frazee, dans les documents d'appui du projet de loi, et dans votre déclaration préliminaire, il est question de crédit à la consommation. Vous semblez utiliser fréquemment les mots «crédit à la consommation». Toutefois, le projet de loi ne se limite pas au crédit à la consommation. Pourriez-vous expliquer aux membres du Comité ce que vous entendez par crédit à la consommation.

**M. Frazee:** Normalement, dans le système bancaire, quand nous parlons de crédit au consommateur, nous songeons aux prêts consentis à un particulier, lequel doit rembourser la banque en effectuant des paiements mensuels. En général, les banques fixent un montant et une durée limites. Nous avons également, bien sûr, le système de carte de crédit permettant aux banques d'accorder au consommateur une marge de crédit rotative. Voilà les deux volets de ce qu'on pourrait appeler le crédit à la consommation. Permettez-moi maintenant de vous donner un exemple de ce que nous ne considérons pas comme du crédit à la consommation. Imaginons qu'un jeune homme travaille dans une maison de placement, il grimpe les échelons et un jour il a les moyens de devenir co-propriétaire de ladite maison; il se peut qu'il vienne nous voir pour nous demander un prêt personnel qui lui permettrait de donner suite à son projet. Dans notre vocabulaire, il ne s'agirait pas d'un prêt à la consommation, mais plutôt d'un prêt d'affaire, même s'il est consenti à un particulier. Normalement, les prêts à la consommation sont consentis à des particuliers pour leur permettre, en gros, d'acheter des biens de consommation ou de payer des factures d'achat de biens de consommation.

**Le président:** Serait-il juste de dire que le fait d'emprunter d'une banque un montant sur lequel il faut payer des intérêts



[Text]

interest rate is charged, is borrowing and paying interest, or could you describe that as being a form of consumer credit?

**Mr. Frazee:** In the example you are using he would be paying off part of the principal on a regular basis as well?

**The Chairman:** Yes. Suppose he borrowed \$5,000 and has mixed payments of principal and interest; the term of the loan might be a year or two years, but he gets all the money now. What is that?

**Mr. Frazee:** We call that consumer credit.

**The Chairman:** You do?

**Mr. Frazee:** Yes.

**Mr. Panet:** Is it your view that the scope of the bill should be restricted to what you have just described as consumer credit?

**Mr. Frazee:** Yes. To be fair, the minister has indicated that they are going to look at the definition of people affected by it. We think it should be restricted to the type of example we have given and not a business loan to a farmer, for instance. I do not think such a borrower is a consumer; he is going to buy a piece of equipment or fertilizer. I do not call that consumer credit at all, and I do not think he should be covered under this type of legislation. However, I understand the minister is going to re-examine that.

**The Chairman:** How extensive would your list be? You mentioned the farmer and talked about fertilizer and some other products that he may buy.

**Mr. Frazee:** If it is for business purposes—it might be a small business, it might be a profession, it might be a doctor or dentist, somebody setting up his practice—I believe this type of borrowing should be excluded. I have not specifically discussed those areas with my colleagues, but in general we have said that consumer credit is consumer credit. In our bank we have a program which we call a TermPlan Loan; there is a Scotia Plan Loan and so on; each bank has one; it is well defined and easily identified. Plus the credit granted under the credit card system. Those are what I regard as consumer loans, and normally we do not make that kind of loan to someone for business purposes; it is possible but it is unusual.

**Mr. Panet:** In the background material published by the department, is it your understanding that the department is giving the words "consumer credit" the same meaning that you have given them? For instance, in the background material there is reference to the extent of consumer credit in the country, I think. From your reading of that material, do they ascribe the same meaning to the words "consumer credit" as you have explained, or do they feel there is a difference?

[Traduction]

représente un emprunt avec intérêts, ou considérez-vous plutôt cela comme une forme de crédit à la consommation?

**M. Frazee:** Dans votre exemple, l'emprunteur serait-il tenu d'effectuer régulièrement des paiements sur le capital?

**Le président:** Oui. Supposons qu'il a emprunté \$5,000 et qu'il doit effectuer des versements s'appliquant à la fois pour le remboursement du capital et pour le paiement des intérêts; la durée du prêt pourrait être d'un an ou deux, mais il touche le plein montant dès le départ. De quoi s'agit-il?

**M. Frazee:** Nous appelons ça un prêt à la consommation.

**Le président:** Vraiment?

**M. Frazee:** Oui.

**M. Panet:** Croyez-vous que le projet de loi ne devrait porter que sur ce que vous venez de définir comme étant du crédit à la consommation?

**M. Frazee:** Oui. A vrai dire, le ministre a laissé entendre qu'on allait revoir la définition des catégories de personnes visées par ce projet de loi. Nous croyons que le projet de loi ne devrait porter que sur le genre de cas que nous venons d'illustrer, et non sur les prêts d'affaire consentis, par exemple, à un cultivateur. A mon avis, on ne saurait considérer qu'un cultivateur emprunte à des fins de consommation s'il le fait pour acheter de l'équipement ou de l'engrais. A mes yeux, il ne s'agit alors nullement de crédit à la consommation, et je ne crois pas qu'il devrait être visé par ce genre de loi. Toutefois, il semble bien que le ministre va revoir cet aspect.

**Le président:** A votre avis, où cela s'arrête-t-il? Vous avez donné l'exemple d'un cultivateur, et vous avez parlé d'engrais et de certains autres produits qu'il est susceptible d'acheter.

**M. Frazee:** Si l'emprunt est contracté à des fins lucratives, qu'il s'agisse d'une petite entreprise, ou d'un professionnel, par exemple d'un docteur ou d'un dentiste qui voudrait améliorer son équipement, je crois que ce genre d'emprunt devrait être exclu. Je n'ai pas discuté explicitement de ces questions avec mes collègues, mais nous avons établi, de façon générale, que le crédit à la consommation n'est rien d'autre que le crédit à la consommation. A notre banque, nous avons institué un programme que nous avons appelé Programme de prêts à terme; de son côté, la Banque de la Nouvelle-Écosse a un programme qu'elle appelle *Scotia Plan Loan*, et toutes les banques ont ce genre de programme. Ces programmes de crédit à la consommation se ressemblent tous et sont faciles à reconnaître. Il y a, en outre, le crédit à la consommation consenti par l'intermédiaire du système de cartes de crédit. Voilà ce que j'entends par crédit à la consommation. Normalement, nous ne consentons pas de tels prêts à des fins commerciales; ça peut arriver, mais c'est exceptionnel.

**M. Panet:** Croyez-vous que dans les documents d'appui publiés par le Ministère, celui-ci donne aux mots «crédit à la consommation» la même signification que vous leur donnez? Par exemple, je crois qu'il est question, dans ces documents d'appui, de l'importance du crédit à la consommation dans notre pays. D'après ce que vous en avez lu, ce qu'on désigne par les mots «crédit à la consommation» correspond-il à la définition que vous nous avez fournie, ou en est-il autrement?



[Text]

**Mr. Frazee:** I guess I would have to pass that question. I could only relate it to the statistics they provide, and I am not quite sure what lies behind the statistics. My concern is with the definition of "borrower." They have referred to small privately-owned businesses. We asked them if they would define what a small privately-owned business is and they seemed to have difficulty, which did not surprise me. Insofar as their reference to "consumer credit" and any statistics they may have used are concerned, quite frankly I am not sure. I think Mr. Machabée might have something to add here.

**The Chairman:** There is a definition of "borrower" in the bill:

"borrower" means a natural person who or closely held corporation that is a party to a lending transaction under which he or it

(a) receives or agrees to receive, either alone or together with any other person, a net principal sum otherwise than in respect of a purchase of goods for resale.

The illustration you gave this morning certainly did not have the purpose for which the man acquires the money. This would be really the merchant type of transaction, if he buys goods for resale.

**Mr. Frazee:** They say, "or closely held corporation," and that is what we take exception to. I think it would be very difficult to define, in the first place.

**The Chairman:** I agree, and the evidence we have had before us demonstrated that it would adversely affect the people that government policy today, and for some time, has been directed towards helping, which is residential building, helping the builders. The builders are usually a closely knit group; there may be two, six, perhaps ten. They would come within the description of a "closely held corporation."

**Mr. Frazee:** Yes, they could.

**The Chairman:** That is only one of the many difficulties there. I take it your view is that this should be a straight individual consumer?

**Mr. Frazee:** I suppose a closely held corporation, to take it to the extreme, could be the T. Eaton Company. They don't say "small."

**The Chairman:** No. On page 2 they say:

"closely held corporation" means a corporation, other than a corporation that is within a class of corporations prescribed by the regulations,

We do not know what those regulations are at the moment—

That has fewer than fifteen shareholders or members where two or more persons who jointly hold a share or membership are counted as one shareholder or member and no shareholder or member is a corporation.

[Traduction]

**M. Frazee:** Je ne crois pas être en mesure de répondre à cette question. Je ne puis que la lier aux statistiques qui y sont contenues, mais je ne suis pas certain de ce à quoi se rapportent les chiffres. Je ne suis pas certain de ce que désigne le mot «emprunteur». Ils ont parlé de petites entreprises privées. Nous leur avons demandé de définir petites entreprises privées et il leur a semblé difficile de le faire, ce qui ne m'a pas surpris. Pour être franc, j'ai des doutes quand ils mentionnent le «crédit au consommateur» et les statistiques qu'ils peuvent avoir utilisées. Je pense que M. Machabée aurait peut-être quelque chose à ajouter.

**Le président:** Il y a une définition «d'emprunteur» dans le bill:

«emprunteur» désigne la personne physique ou la corporation fermée qui contracte un prêt par lequel elle s'engage

a) à recevoir ou à accepter de recevoir, elle-même ou conjointement avec d'autres personnes, un capital net non destiné à l'achat de marchandises pour la revente,

Un exemple que vous avez donné ce matin ne tenait certainement pas compte de la raison pour laquelle la personne obtient une somme. Il s'agirait en réalité d'une transaction commerciale, si elle achète des biens pour les revendre.

**M. Frazee:** On écrit «ou corporation fermée», et c'est là que nous trouvons à redire. En premier lieu, je pense que cette expression est très difficile à définir.

**Le président:** Je suis d'accord, et les témoignages que nous avons déjà entendus ont démontré que cette définition nuirait aux domaines que le gouvernement a pour politique, depuis quelque temps et encore aujourd'hui, de stimuler, c'est-à-dire la construction résidentielle, l'aide aux constructeurs. Les constructeurs forment habituellement un groupe restreint; ils peuvent être deux, six, peut-être dix. Ils correspondraient à la description d'une «corporation fermée».

**M. Frazee:** Oui, c'est possible.

**Le président:** Ce n'est qu'une difficulté parmi tant d'autres dans ce cas. Si j'ai bien compris vous prétendez qu'il devrait s'agir tout simplement de consommateurs individuels.

**M. Frazee:** J'imagine qu'une société fermée, à l'extrême, pourrait être T. Eaton Company. On ne dit pas «petite».

**Le président:** Non. A la page 2 on peut lire:

«corporation fermée» désigne une corporation qui ne figure pas dans les catégories établies par les règlements

Nous ne savons pas pour le moment quels seront ces règlements—

et dont le nombre d'actionnaires ou de membres, qui ne peuvent être des corporations, est inférieur à quinze, les détenteurs d'une même action ou part étant assimilés à un seul actionnaire ou membre;

[Text]

I do not know what they are aiming at there, but it would appear that it will adversely affect a class of individuals who incorporate and who do not meet the definition.

**Mr. Frazee:** And the regulations are still not published.

**The Chairman:** That is right, so you do not even know whether you are likely to be here or not.

**Mr. Frazee:** That is right. My colleague Mr. Machabée has something to add.

**Mr. Jean Machabée, Vice-President, Canadian Bankers' Association, Vice-President and General Manager, The Provincial Bank of Canada:** Honourable senators, perhaps I could answer an earlier question on the percentage of increase in costs of manual as against automated branches. We do not have the exact information, except I can give you the incremental increase in cost per year per account. In manual branches it would be \$14, excluding the cents, and it would be only one-tenth of that in automated branches. That gives an idea of what the burden could be if we had an increase on the load of manually operated branches.

**Senator Macnaughton:** This is set out in the letter you sent us, I believe.

**Mr. Machabée:** Not these particular figures. That is why I have added this. We do not have the particular figures you asked for in the paper we sent to you.

**The Chairman:** Mr. Frazee, had you noted the definition of "credit charge"?

**Mr. Frazee:** Yes. Let me just refresh my memory.

**The Chairman:** It is on page 2. You notice that after they attempt a definition they say:

... and, without restricting the generality of the foregoing includes.

Then you have every conceivable item, like appraisals, fees, bonuses, commissions. Clause 8, which provides a civil penalty against the lender, is in relation to an unwarranted credit charge.

**Mr. Frazee:** That is right.

**The Chairman:** Not interest, but interest is one of the elements included in the credit charge.

**Mr. Frazee:** Right.

**The Chairman:** I can see the complications that are likely to develop. I do not know whether you see them. Mortgages under the National Housing Act, for example, have written into them prepayment terms and conditions whereby a certain percentage can be prepaid at the end of the first year and a further percentage at the end of the second year, and thereafter the balance, in whole or in part, can be prepaid with a penalty of three months' interest. The National Housing Act provides that the borrower shall pay an appraisal fee. It provides further that if the borrower wishes an insured loan, he

[Traduction]

Je ne sais pas quel est le but visé dans ce cas, mais il semble que cette définition nuira à une catégorie de personnes qui se constituent en corporation et ne satisfont pas à la définition.

**M. Frazee:** Et le règlement n'est pas encore publié.

**Le président:** C'est exact, vous ne savez donc pas si vous serez vraisemblablement inclus ou non.

**M. Frazee:** C'est exact. Mon collègue, M. Machabée, a quelque chose à ajouter.

**M. Jean Machabée, vice-président, association des banquiers canadiens, vice-président et directeur général de la banque provinciale du Canada:** Honorables sénateurs, je pourrais peut-être répondre à une question que l'on a déjà posée sur le pourcentage d'augmentation des coûts dans les succursales où le travail se fait à la main, par opposition à celles qui sont informatisées. Nous n'avons pas les renseignements exacts, cependant, je peux vous donner la différence de l'augmentation du coût par année et par compte. Dans plusieurs succursales, cette différence atteindrait \$14, en arrondissant les chiffres, et elle ne serait que d'un dixième de ce montant dans les succursales informatisées. Cela donne une idée des frais à subir, s'il y avait une augmentation de la charge de travail dans les succursales où le travail est fait à la main.

**Le sénateur Macnaughton:** Ces données se trouvent dans la lettre que vous nous avez envoyée, je crois.

**M. Machabée:** Pas ces chiffres. C'est pourquoi j'ai ajouté ces renseignements. Nous n'avons pas donné les chiffres que vous aviez demandés dans le document que nous vous avons fait parvenir.

**Le président:** Monsieur Frazee, aviez-vous noté la définition de «frais de crédit»?

**M. Frazee:** Oui. Permettez-moi de me rafraichir la mémoire.

**Le président:** Elle est à la page 2. Vous pouvez remarquer qu'après s'être efforcé de fournir une définition on ajoute:

... et comprend

On énumère ensuite tous les frais imaginables, comme l'évaluation, les honoraires, le primes, les commissions. Article 8, qui prévoit des pénalités civiles pour le prêteur, porte sur les frais de crédit excessifs.

**M. Frazee:** C'est exact.

**Le président:** Non seulement pour l'intérêt, quoique celui-ci fasse partie des frais de crédit.

**M. Frazee:** Exact.

**Le président:** Je prévois déjà les complications qui surviendront vraisemblablement. Je ne sais pas si vous les prévoyez. Par exemple, la Loi nationale sur l'habitation prévoit déjà pour les prêts hypothécaires des termes et des conditions de paiements avant terme qui stipulent qu'un certain pourcentage peut être payé avant terme, à la fin de la première année, et un autre pourcentage à la fin de la deuxième année et, par la suite, le reste peut être payé, en tout ou en partie, avant terme, moyennant une peine équivalente à l'intérêt de 3 mois. La Loi nationale sur le logement prévoit que l'emprunteur doit payer



*[Text]*

has to pay the insurance premium, and the approved lender can deduct that premium from the principal amount to be advanced.

The government, under the National Housing Act, sets out the terms on which money may be borrowed for housing, and unless those terms and conditions are subscribed to no deal is made. The question of jurisdiction does not arise. On the one hand, you have one act of parliament identifying a certain transaction, recognizing the deductibility of appraisal fees and insurance premiums, among other things, and, on the other, legislation stating that all elements must be included in the term "credit charge."

Looking at the most recent NHA regulations, regulation 148.(1) states:

For purpose of section 8 of the Act—  
This deals with borrowers' charges:

—borrowers' charges shall be deemed to be approved if dispersed by an approved lender in accordance with the terms of the mortgage to safeguard the interests of the mortgagee and the corportion for

- (a) insurance premiums for fire and other perils;
- (b) taxes and other rates or charges levied against the property that have priority over the mortgage;
- (c) any emergency expense not exceeding in cost \$100; and
- (d) such other purposes and in such amounts as may be approved by the Corporation in writing.

Should this bill become law, there would be quite a conflict between it and the current lending practices under the National Housing Act. CMHC, to my mind, is on solid ground. It simply takes the position that it will not enter into a lending transaction unless the mortgage contains those provisions.

**Mr. Frazee:** There could certainly be many problems. In my simplistic way, I view interest as interest, and in order to make comparisons it should be restricted to interest. I believe that any lending institution, or any institution which provides credit, should disclose fully and carefully to the borrower all other charges which may be involved, and that should be done before the transaction is closed. However, for the benefit of the consumer, who might want to make comparisons, the interest rate should stand by itself.

**Mr. Machabée:** At page 21 of our brief, Mr. Chairman, we point out that while we are in the midst of discussing a loan with a customer some of the charges that would have to be included were this bill to become law would not be even known at that stage, such as insurance charges, appraisal charges, and so forth, and, as such, should be treated separately.

**The Chairman:** At page 21 of your brief you say:

We suggest that these charges be identified and the amounts disclosed separately when known.

*[Traduction]*

les frais d'évaluation. Elle prévoit de plus que, si l'emprunteur désire un prêt assuré, il doit payer la prime d'assurance et le prêteur approuvé peut déduire cette prime du montant principal à fournir.

Par la Loi nationale sur le logement, le gouvernement établit les termes selon lesquels une somme peut être empruntée pour le logement et, à moins que ces termes et ces conditions ne soient respectés, il n'y a pas de prêt. Ce n'est pas une question de compétence. D'autre part, nous avons ici une loi du Parlement qui définit une certaine transaction et reconnaît que l'on peut déduire les frais d'évaluation et les primes d'assurance, entre autres, par opposition à un autre loi qui stipule que tous ces éléments doivent être compris dans l'expression «prêt de crédit».

On trouve les dispositions suivantes dans le dernier règlement de la Loi nationale sur l'Habitation:

Aux fins de l'article 8 de la Loi . . .

Ceci porte sur les frais de l'emprunteur.

. . . les frais de l'emprunteur seront considérés comme approuvés s'ils sont répartis par un prêteur approuvé conformément aux termes de l'hypothèque, pour protéger les intérêts du créancier hypothécaire et de la société,

- a) pour les primes d'assurance-feu et autres dangers prévus,
- b) pour les taxes, les autres taux ou charges imposés sur la propriété et ayant priorité sur l'hypothèque,
- c) ou toutes dépenses d'urgence ne dépassant pas \$100.00, et
- d) pour toutes autres fins et tous autres montants que la société peut approuver par écrit.

Si ce bill est adopté, il y aura souvent contradiction avec la Loi nationale sur le logement. A mon avis, la SCHL est en bonne position. Elle établit tout simplement qu'elle ne consentira pas de prêt à moins que l'hypothèque ne soit assujettie à ces dispositions.

**M. Frazee:** De nombreux problèmes peuvent surgir. J'ai une vue simple des choses et pour moi l'intérêt c'est de l'intérêt et en faisant des comparaisons, il faudrait le limiter à cela. Je crois que toute institution prêteuse, ou toute institution qui offre des services de crédit doit divulguer entièrement et soigneusement à l'emprunteur tous les frais qui peuvent se présenter et que ces renseignements doivent être fournis avant la conclusion du prêt. Cependant, dans l'intérêt du consommateur, qui peut vouloir comparer, le taux d'intérêt doit être isolé.

**M. Machabée:** A la page 21 de notre mémoire, monsieur le président, nous soulignons que lorsque nous établissons les conditions du prêt avec un client, certains des frais qui devraient être inclus si ce projet de loi est adopté ne nous sont même pas encore connus, comme les frais d'assurance, les frais d'expertise et ainsi de suite et ils doivent donc être traités séparément.

**Le président:** A la page 21 de votre mémoire vous déclarez:

Nous proposons que ces frais soient précisés et les montants divulgués séparément dès qu'ils seront connus.



[Text]

**Mr. Machabée:** That is right.

**The Chairman:** Your position in that respect is clear.

**Mr. Panet:** I wonder if we might perhaps explore with Mr. Frazee some of the inclusions in the definition of "credit charge" to determine whether in his view they constitute interest in the ordinary meaning of that word.

At page 2 of the bill "credit charge" is defined to include interest, and then it goes on to say:

—time-price differentials and any amount charged or payable under a discount, bonus, point or other system of charges.

Then paragraphs (c) and (d):

(c) service, transaction, activity and carrying charges,

(d) loan fees, points, finder's fees and other similar commission or brokerage fees and charges.

Do those charges constitute interest in the ordinary meaning of that term?

**Mr. Frazee:** Looking at paragraph (a) first—

**The Chairman:** Perhaps I should tell you that where you see the word "bonus" in paragraph (a), and with particular reference to that, there are some Supreme Court of Canada judgments which say that "bonus" does not constitute interest.

**Mr. Frazee:** You have made it easier for me, Mr. Chairman. Some of the items set out in these paragraphs do not apply to banking institutions. I do not even know what the term "time-price differentials" means.

**The Chairman:** If you are subject to the credit charge, it applies to you.

**Mr. Frazee:** If we use these various types of charges, yes. I think they should be excluded. I simply do not know what "time-price differential" is. I do not think we are involved in such charges, so I am not concerned about it. I do not feel that service, transaction, activity and carrying charges are part of interest charges.

**The Chairman:** And paragraph (d):

loan fees, points—

I do not know what that refers to.

finder's fees and other similar commission or brokerage fees and charges.

**Mr. Frazee:** I do not regard those as interest.

**Mr. Panet:** What about the items contained in paragraphs (e) and (f)?

**Mr. Frazee:** I do not regard the items in either of those paragraphs as constituting interest.

**The Chairman:** And I suppose you would have to add paragraph (g) to that?

**Mr. Frazee:** Definitely.

[Traduction]

**M. Machabée:** C'est juste.

**Le président:** Votre position à ce sujet est très claire.

**M. Panet:** Nous pourrions peut-être étudier avec M. Frazee certains des éléments inclus dans la définition de «frais de crédit» afin de déterminer si, à son avis, ils constituent un intérêt au sens courant du terme.

A la page 2 du projet de loi, les «frais de crédit» sont définis de manière à inclure l'intérêt, et la définition se poursuit ainsi:

... écarts de prix dans le temps et autres sommes imputées ou payables à titre d'escompte, de prime, de point ou en vertu d'un autre régime de frais, ...

et aux alinéas c) et d):

c) Les frais d'administration, les frais de service, les frais de tenue de compte et les frais de compte sur marge,

d) les redevances sur intérêt, points, honoraires de démarcheurs et autres commissions, honoraires et frais de courtage,

Ces frais constituent-ils des intérêts au sens courant du terme?

**M. Frazee:** A l'alinéa a) ...

**Le président:** Peut-être devrais-je préciser que pour ce qui est du mot «prime» à l'alinéa a), certains jugements de la Cour suprême du Canada établissent que cette «prime» ne constitue pas un intérêt.

**M. Frazee:** Vous m'avez facilité la tâche, monsieur le président. Certains des éléments exposés dans ces alinéas ne s'appliquent pas aux institutions bancaires. Je ne sais même pas ce que signifie l'expression écarts du prix dans le temps.

**Le président:** Si vous devez payer des frais de crédit, il faut les payer.

**M. Frazee:** Si nous utilisons ces divers genres de frais, d'accord. Mais je pense qu'il faut les exclure. Je ne sais tout simplement pas ce qu'est un écart de prix dans le temps. Je ne crois pas que nous ayons de tels frais, et je ne m'en préoccupe donc pas. Je ne crois pas que les frais d'administration, de service, de tenue de compte et de compte sur marge fassent partie des taux d'intérêt.

**Le président:** Et l'alinéa d),

les redevances sur intérêt, point ...

Je ne sais pas de quoi il s'agit.

... honoraires de démarcheurs et autres commissions semblables ou frais de courtage et frais?

**M. Frazee:** Je ne considère pas cela comme des intérêts.

**M. Panet:** Et qu'en est-il des alinéas e) et f)?

**M. Frazee:** Je ne considère aucun des éléments contenus à ces alinéas comme des intérêts.

**Le président:** Et je suppose qu'il faudrait aussi y ajouter l'alinéa g)?

**M. Frazee:** Certainement.

[Text]

**Mr. Panet:** Would insurance fees in respect of life insured loans be included as interest?

**Mr. Frazee:** No. In some cases such insurance coverage is optional. Generally speaking, there is no special charge for life insurance; it is all inclusive. In those cases, the cost of the insurance, which is nominal, is recovered by the lending institution through its interest rate. Where the insurance is optional, it should not be included as part of the interest rate structure.

**The Chairman:** I do not appreciate right away the distinction you make.

**Mr. Frazee:** All of our TermPlan loans, as we call them, are life insured. We do not make an extra charge to the customer for that coverage. However, the bank does have to pay for it. We recover it through the interest rate we charge on our TermPlan loans. There are rarely any other charges. There might be where there is some special security or an appraisal charge, and that is separate. In the case of TermPlan loans, to include the insurance costs as part of the total interest structure would simply confuse the borrower, or for that matter the bank.

If you wish to discuss the insurance factor on mortgages, I can have Mr. Carter speak to that.

**The Chairman:** You used the word "optional" as being a way in which you differentiate between charges, and I am wondering why that is so. What is it that would make insurance premiums interest where the coverage is compulsory and not interest where the coverage is optional?

**Mr. Frazee:** I guess I am just endeavouring to keep things relatively simple. Relating it to the case of our consumer loans, where there is tremendous volume, very rarely is there occasion to collect the insurance protection. Therefore the cost is so very nominal—and I am sorry I do not know the figure—that it would simply add further confusion. But in cases of larger transactions where there is optional insurance for the borrower and he takes it or not, as he chooses, we tell him exactly how much it costs. The amount might be enough that the borrower should be aware of it. Then he has a choice of taking it or not taking it. With consumer loans there is no choice. We have the odd case where we have collected under it, and I can assure you that the reaction of the beneficiaries of the estate has been so favourable that we have never had a complaint about compulsory life insurance of consumer loans.

**The Chairman:** You are really protecting them against themselves.

**Mr. Frazee:** Exactly.

**Mr. Machabee:** The net result is a lowering of the rate of interest. That is what it amounts to. Except that in other cases we have been told often enough that the farmers really don't insure themselves or buy life insurance enough and we should propose plans, with the agreement of the governments, where

[Traduction]

**M. Panet:** Est-ce que les frais d'assurance relatifs aux prêts assortis d'une police d'assurance-vie sont considérés comme intérêt?

**M. Frazee:** Non. Dans certains cas, la police d'assurance est optionnelle. De façon générale, il n'y a pas de frais supplémentaire pour l'assurance-vie, tout est compris. Dans certains autres cas, l'institution prêteuse récupère le coût de l'assurance, qui est minime, en adaptant le taux d'intérêt. Quand l'assurance est optionnelle, son coût ne doit pas rentrer dans la structure du taux d'intérêt.

**Le président:** Je ne comprends pas très bien la distinction que vous faites.

**M. Frazee:** Tous nos prêts à terme, comme nous les appelons, sont doublés d'une police d'assurance-vie. Nous n'imposons aucun frais supplémentaire pour autant. Mais la banque doit récupérer le coût que nous répercutons sur le taux d'intérêt imposé pour nos prêts à terme. Il est rare que nous imposions d'autres frais. Il peut y en avoir lorsqu'il faut réclamer une garantie spéciale ou pour des frais d'expertise, et ils sont alors distincts. Si, dans le cas des prêts à terme, on fait rentrer les coût de l'assurance dans la structure de l'intérêt total, on n'arrivera qu'à créer de la confusion chez l'emprunteur, ou même chez les banques.

Si vous voulez étudier le cas des garanties hypothécaires, M. Carter peut en parler.

**Le président:** Il semble que vous utilisez le terme « optionnel » pour établir une distinction entre les frais, et je me demande pourquoi. Qu'est-ce qui permettrait d'assimiler les primes d'assurance à un intérêt quand la couverture est obligatoire et de ne pas le faire quand elle est optionnelle.

**M. Frazee:** J'essaie de ne pas compliquer les choses. Si on parle des prêts à la consommation pour lesquels la demande est très forte, il est extrêmement rare que l'on bénéficie de la protection qu'offre l'assurance. Par conséquent, le coût est si minime, et je regrette de ne pas le connaître, que cela ne ferait qu'ajouter à la confusion. Mais dans le cas des grosses transactions, là où l'on peut souscrire à une police d'assurance, si l'emprunteur le fait, nous lui en disons exactement le prix. Le montant peut être assez élevé pour que l'emprunteur le connaisse. Il a le choix d'accepter ou de refuser. Dans le cas des prêts à la consommation, ce choix n'existe pas. Il s'est produit un cas où nous en avons profité et je peux vous assurer que la réaction des bénéficiaires ou de la succession a été si favorable qu'il n'y a jamais eu de plainte au sujet des polices d'assurance qui accompagnent automatiquement les prêts à la consommation.

**Le président:** Vraiment vous protégez les gens contre eux-mêmes.

**M. Frazee:** Exactement.

**M. Machabee:** Il en résulte donc une diminution du taux d'intérêt. C'est à cela que tout se résume. Mais dans d'autres cas, on nous a souvent rapporté que les agriculteurs ne souscrivent pas d'assurance-vie ou n'ont pas de couverture suffisante et nous devons donc proposer avec l'assentiment des pouvoirs



[Text]

they can optionally insure themselves against a lot of these things.

**Mr. Frazee:** And we do that with farmers.

**Senator Lang:** In connection with insurance, you do not insure the lives of individual borrowers?

**Mr. Frazee:** Just the balance of the loans.

**Senator Lang:** But when you insure with an insurance company you do not insure on the life of an individual borrower; you insure on a group.

**Mr. Frazee:** It is a group, and it is just the balance of the loan which is automatically paid off.

**Mr. Panet:** You have drawn a distinction between interest and other items. How do you in your own mind draw the distinction between these items in deciding what is interest and what is something other than interest?

**Mr. Frazee:** We relate these charges to our basic business of taking deposits and paying for them, and lending money. And we work on spread. The interest that we charge on any particular transaction is related to a number of factors, undoubtedly the most important of which is the cost of our deposits. This we call interest. And we pay interest on deposits, which is a certain percentage of the deposit and is based on the number of days, months or years that that deposit remains with us. It is a percentage of it in simple arithmetic. We believe that the same thing should apply on the other side, the loan side, and the difference is what the bank earns and this covers its administrative costs and provides for its profits. Not all of our profits, but the bulk of our earnings is from this spread. That is what I call interest. If we add in service charges, appraisal fees and insurance, with the one exception that I mentioned, and a whole variety of other charges that might legitimately apply, depending on the transaction, then I feel that you are confusing true interest with what are in effect special charges and will vary from case to case.

**The Chairman:** If you are going to give a narrow interpretation to the definition of "credit charge", sometimes even lawyers and bankers revel in doing that, they say that there is a whole list of items, which Mr. Panet asked you about in this subclause (2) on page 2; they say all those charges, bonuses, fees, surveys, and so on, are included in credit charges. I think the intention was to treat all these items as elements in the cost, and that the interest calculation should be made on an amount which would be the sum total of all these. Is that not capable of another interpretation, saying that if whatever charges I make other than interest are included in the credit charge, then the attack under clause 8 is on an unwarranted credit charge rate. I think the interpretation is possible that the fact that I have these different charges and charge them up to the borrower cannot be challenged as to amount, but it could only be the legitimacy of the charge that could be challenged.

[Traduction]

publics des polices qui leur permettent de se prévaloir d'une telle option pour se prémunir contre toute éventualité.

**M. Frazee:** Nous le faisons dans le cas des agriculteurs.

**Le sénateur Lang:** Pour ce qui est de l'assurance, vous n'émettez pas de police d'assurance-vie aux emprunteurs individuels?

**M. Frazee:** Simplement pour le solde des prêts.

**Le sénateur Lang:** Mais quand vous souscrivez une police d'assurance-vie auprès d'une compagnie vous ne le faites pas sur la vie de l'emprunteur, vous assurez un groupe.

**M. Frazee:** C'est un groupe, et c'est simplement le reste du prêt qui est amorti automatiquement.

**M. Panet:** Vous avez établi une distinction entre intérêt et autres frais. Comment faites-vous la distinction pour déterminer ce qui est intérêt et ce qui ne l'est pas?

**M. Frazee:** Ces frais correspondent à nos opérations bancaires qui consistent à accepter des dépôts, à les payer et à consentir des prêts. Nous tenons compte en plus de l'échelonnement. L'intérêt que nous fixons pour une certaine transaction dépend d'un certain nombre de facteurs dont le plus important est certainement le coût de nos dépôts. C'est ce que nous appelons l'intérêt. Et nous versons sur les dépôts un intérêt qui est calculé suivant un certain pourcentage et qui dépend du nombre de jours, de mois ou d'années durant lesquels ce dépôt est resté entre nos mains. Il s'agit d'un pourcentage de ce dépôt en simple arithmétique. Nous pensons qu'il faudrait appliquer les mêmes facteurs aux prêts et la différence représenterait les gains de la banque qui serviraient à couvrir ses frais d'administration et à assurer ses bénéfices. La plus grosse partie de nos gains provient de cet échelonnement. C'est ce que j'appelle l'intérêt. Si nous ajoutons aux frais de service, aux frais d'estimation et à l'assurance, à l'exception de ce que je vous ai dit, toute une série d'autres frais que l'on pourrait légitimement appliquer en fonction de la nature de la transaction, je pense alors qu'on confond l'intérêt avec ce qui est, en fait, des frais spéciaux qui varient selon les cas.

**Le président:** Évidemment, si vous interprétez de façon étroite la définition des frais de crédit, et d'ailleurs certains avocats et banquiers y prennent plaisir, on peut alors dire qu'il existe toute une liste d'éléments que M. Panet a demandés au paragraphe 2, page 2. On veut savoir si tous ces frais, primes, honoraires, examens, etc. sont inclus dans les frais de crédit. Je pense que l'intention était de les considérer comme des éléments du coût et de calculer l'intérêt d'après un montant qui correspondrait à leur somme totale. Ne pourrait-on pas dire que, si d'autres frais que les frais d'intérêt entrent dans la composition des frais de crédit, il s'agit d'un taux excessif d'après l'article 8? Cela reviendrait à dire que les frais imputés à l'emprunteur ne pourraient pas être contestés quant à leur montant mais quant à leur légitimité.



[Text]

**Mr. Frazee:** I agree that there could be cases where, because these other charges are included and converted to a rate, it would look unwarranted, because there are occasionally very complex, involved transactions. I suppose there should not be too much of this in the consumer area, but theoretically it could happen.

**The Chairman:** In this connection, I think I mentioned a case in the Supreme Court of Canada, one of the leading cases, where the court adopted a very narrow definition of "interest" and held that bonuses, commissions, fees, charges, et cetera, were not interest.

**Senator Macnaughton:** Would you give the reference for that particular case?

**The Chairman:** *The Attorney General for Ontario versus Marfreed Enterprises Limited*; 1963, Supreme Court Reports, page 570, at page 575. That is one of quite a number of cases.

**Senator Lang:** What was the prosecution under?

**The Chairman:** The subject had to do with the Unconscionable Transactions Act in Ontario, and the Court of Appeal had held that the provincial statute was ultra vires their authority. The Supreme Court of Canada found that the two could live side by side; there was no question of ultra vires. In the course of that they analyzed the Unconscionable Transactions Act, in which it was indicated that the cost of a loan included a wide variety of things, and in effect the court was saying that all these items were not interest. There are quite a number of other cases which have been decided in the Supreme Court of Canada. Of course, by 1963 the Supreme Court of Canada was the last court, and its word on the law was final.

**Mr. Tilley:** Could I ask Mr. Frazee to elaborate on the comment with respect to administration in clauses 24 to 30 of the bill? You are suggesting—and I am not sure whether it is a replacement of or in addition to the administrator—that there be a board of directors. I gather it is replacement of the administrator with a board of directors. Could I ask you in addition to that whether you think a separate administration such as is described in the bill is necessary?

**Mr. Frazee:** We believe that putting all these considerable powers in the hands of one person, who reports presumably to his minister, is expecting too much of one individual. We also believe that a board similar to that which we suggested with respect to the deposit insurance, which would bring together a number of knowledgeable people in the federal government to administer the act, would be preferable. We also feel that, insofar as the banking system is concerned, we already have an Inspector General of Banks, who keeps abreast of all legislation which affects the banks, particularly the Bank Act, and that in the implementation of this and other legislation he might continue to be the principal point of reference under the federal government, under which we are chartered in our industry. That would be in the public interest and would create less confusion. It is a suggestion. If it goes the other way, we will obviously comply with it. However, this is not the only act which applies to us now.

[Traduction]

**M. Frazee:** Je suis d'accord avec vous pour convenir qu'il pourrait survenir des cas où ces frais, parce qu'ils sont inclus au taux, sembleraient excessifs car certaines transactions sont parfois très complexes. Je suppose que cela n'arrive pas souvent dans le domaine des prêts aux consommateurs mais cela pourrait se produire.

**Le président:** Je pense à l'une des grandes affaires qui a été jugée par la Cour Suprême du Canada. Celle-ci a adopté une définition très étroite de l'intérêt et a décrété que les primes, les commissions, les honoraires, les frais, etc. n'avaient rien à voir avec l'intérêt.

**Le sénateur Macnaughton:** De quelle affaire parlez-vous?

**Le président:** Le Procureur Général de l'Ontario contre *Marfreed Enterprises Limited* 1963, R.C.S. p. 570 à 575. C'est une affaire parmi beaucoup d'autres.

**Le sénateur Lang:** Quel était l'objet des poursuites?

**Le président:** L'affaire était en rapport avec le Unconscionable Transactions Act de la province de l'Ontario et la Cour d'appel avait décrété que la loi provinciale constituait un abus de pouvoir. Le Cour Suprême du Canada a décrété que ce n'était pas le cas. Elle en a profité pour analyser la loi en question. La loi stipulait que le coût d'un prêt comprenait toute une série d'éléments, et le tribunal a décidé que tous ces éléments n'entraient pas dans la définition de l'intérêt. La Cour Suprême du Canada a instruit de nombreuses autres affaires. Mais en 1963, elle constituait le dernier recours et sa décision a été sans appel.

**M. Tilley:** Pourrais-je demander à M. Frazee de commenter les articles 20 à 30 du projet de loi en ce qui concerne leur application? Je ne suis pas sûr que vous proposiez de remplacer ou non le directeur en voulant nommer un conseil d'administration. Je crois comprendre que vous proposez de remplacer le directeur par un conseil d'administration. Pensez-vous qu'une administration distincte telle que le propose le projet de loi, soit nécessaire?

**M. Frazee:** Nous estimons que c'est exiger beaucoup trop d'une seule personne que de lui conférer ces pouvoirs considérables, sans qu'elle ait vraisemblablement de comptes à rendre à son ministre. Nous pensons aussi qu'il vaudrait mieux prévoir une Commission semblable à celle que nous avions proposée à l'égard des assurances dépôts, ce qui permettrait à plusieurs personnes compétentes du gouvernement fédéral de gérer la loi. Nous estimons aussi qu'en ce qui concerne le système des banques, il existe déjà un inspecteur général qui se tient au courant de toutes les lois qui touchent les banques et, en particulier, de la Loi sur les banques; il pourrait donc continuer à être le principal responsable au niveau Fédéral dont dépend notre secteur pour veiller à l'application de cette loi et d'autres encore. Le public y gagnerait et il en résulterait moins de confusion. Ce n'est là qu'une suggestion et nous serions évidemment en faveur d'une orientation opposée. Cependant, cette loi n'est pas la seule qui nous vise à l'heure actuelle.

[Text]

It used to be the case that everything was in the Bank Act. If we had our choice, we would prefer that it remain there. We do not object to this legislation, or to any other. However, we appear to be moving in other directions. If that is the desire of the government, that will be fine. However, we believe it would work much better if the Inspector General were the principal point of contact between Ottawa and the industry. We believe that a board would bring more knowledge and a broader spectrum of background and so forth than would a single individual.

**The Chairman:** Then, further with reference to the Bank Act, to the extent that you encroach on the provisions of the Bank Act, which once upon a time was regarded as being the charter and everything would be found in it, there have been a number of departures, and this is a further one. If it is intended to deal with banks, there is a special act, and that is where the provision should be.

**Mr. Frazee:** For instance, Mr. Chairman, the last revision contained a section on disclosure, and we believe that that type of thing could easily be incorporated in the Bank Act, in addition to the more desirable elements of a bill such as this. We consider that many of the provisions of this bill do not apply to us. There is already legislation for the banks, the Bank Act, and we feel that the legislators and everyone else would find it easier to follow if everything were under the Bank Act.

**Senator Lang:** Would the Inspector General of Banks report, then, to the Department of Finance, or to the Department of Consumer and Corporate Affairs?

**The Chairman:** Are there other questions?

**Senator Cook:** The credit cards issued by banks are petty widely accepted, are they not?

**Mr. Frazee:** Yes, they are.

**Senator Cook:** How many are issued to consumers, approximately?

**Mr. Jack Wightman, Chairman, Consumer Credit Committee, Canadian Bankers' Association, Assistant General Manager, Canadian Imperial Bank of Commerce:** Including both MasterCard and ChargeX it is approximately 6.5 million.

**Senator Cook:** In your view do these card holders require any additional legislative protection?

**Mr. Frazee:** No, I would have to say that I do not believe so.

**Senator Cook:** Is the legislation as drafted likely to interfere with the operations with respect to credit cards as they are now carried on?

**Mr. Frazee:** Insofar as areas such as the credit charge, which would apply to the credit cards and certain other parts of it. Let me think for a moment as to the specific areas. Do you mean would they be adversely affected?

[Traduction]

Autrefois, toutes les dispositions se trouvaient dans la Loi sur les banques. C'est ce que nous préfererions pour notre part; nous n'avons aucune objection sur ce bill ou aucun autre; cependant, la situation semble se modifier, mais si le gouvernement le veut ainsi, nous y consentons; nous estimons toutefois qu'il serait de loin préférable que l'inspecteur général soit le principal intermédiaire entre Ottawa et l'industrie. Selon nous, une Commission offrirait un plus vaste éventail de compétences, etc. qu'une seule personne.

**Le président:** Pour en revenir au sujet de la Loi sur les banques, elle couvrirait autrefois tous les aspects de vos activités; or, certaines de ses dispositions ne vous concernaient plus immédiatement, c'est pourquoi il a fallu en prévoir de nouvelles à plusieurs reprises; comme ce bill vise les banques, ses dispositions devraient se trouver dans la Loi sur les banques.

**M. Frazee:** Par exemple, monsieur le président, la dernière révision contenait un article prévoyant des divulgations, et nous croyons que ce problème pourrait fort bien être incorporé dans la Loi sur les banques, aussi bien que d'autres aspects plus valables d'un bill comme celui-ci. Nous estimons que de nombreuses dispositions de cette mesure législative ne nous concernent pas. Il existe déjà une législation relative aux banques, la Loi sur les banques, et nous pensons que les juristes et bien d'autres, s'y retrouveraient davantage, si elle couvrirait toutes les questions relevant de ce domaine.

**Le sénateur Lang:** L'inspecteur général des banques serait-il responsable devant le ministère des Finances nationales, ou de la Consommation et des Corporations?

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Cook:** Les cartes de crédit délivrées par les banques sont très largement acceptées n'est-ce pas?

**M. Frazee:** Oui, en effet.

**Le sénateur Cook:** Environ combien de consommateurs en ont reçu?

**M. Jack Wightman, président, Comité sur le crédit des consommateurs, Association des banquiers canadiens, et vice-président général de la Banque canadienne impériale de commerce:** Environ 6,500,000 pour MasterCard et ChargeX.

**Le sénateur Cook:** A votre avis, ces détenteurs de cartes de crédit ont-ils besoin d'une protection légale supplémentaire?

**M. Frazee:** Non, je ne le crois pas.

**Le sénateur Cook:** Le projet de loi, dans sa forme actuelle, est-il susceptible de modifier la façon dont les opérations basées sur l'usage des cartes de crédit sont effectuées à l'heure actuelle?

**M. Frazee:** Oui, sur le plan des frais de crédit s'appliquant aux cartes de crédit et sur le plan de certaines autres opérations. Laissez-moi réfléchir un instant. Me demandez-vous si la nouvelle loi aurait un effet néfaste sur la façon dont les opérations sont effectuées?



[Text]

**Senator Cook:** We received a very interesting brief from the Retail Council of Canada, which seemed to indicate that that council feels the legislation would seriously interfere with the present method of operation with respect to credit cards, both in-house and, I assume, MasterCharge and Chargex.

**Mr. Wightman:** One or two areas would be affected. There is this value dating, which is concerned with the matter of payments coming in late, or a merchant providing a card holder with a refund. As it is now, the merchant himself will send the refund to the bank in question, which might take a number of days, so the individual does not receive credit for that for, perhaps, a week, two weeks and sometimes a month. However, I believe the banks are all in the process of complying with the provisions of this act with respect to what is termed by them as value dating. The date of a certain credit slip would be fed into the computer to give credit on the date it was returned. The same applies to payments; the date the payments were received will go through. I do not see any real problems with respect to that, except in relation to the cost of reprogramming the computers.

With respect to variable changing rates, it is said that if the rate on the cards were to be changed from 18 per cent to 20 per cent, or 18 per cent to 16 per cent, because it might also go down, the customer would be given six months' notice. After six months the new rate will apply to all old accounts.

Those are the only two areas in which I feel changes are specifically required. However, we are not too worried about it.

**The Chairman:** Are there other questions?

**Senator Macnaughton:** May I ask—

**The Chairman:** Is this a short question?

**Senator Macnaughton:** Yes, sir.

**The Chairman:** And a short answer, you hope?

**Senator Macnaughton:** I hope we will receive a very definite answer. My question relates to clause 28(1) and clause (4), and has to do with the audit or examination and the right to enter on the premises. We have had considerable evidence from other witnesses, who do not seem very enthusiastic about this particular clause.

**Mr. Frazee:** Mr. Chairman, I will just make two comments. We would be opposed to anything that would permit fishing expeditions, and I am not sure that this applies. However, secondly, we do not believe that under any circumstances should anyone have the right to seize the records with respect to a customer-bank relationship without a court order.

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Nous avons reçu un mémoire très intéressant du Conseil canadien du commerce de détail qui semblait indiquer que le Conseil croit que la législation contrecarrerait le processus actuel des opérations effectuées au moyen de cartes de crédit, qu'il s'agisse de cartes de crédit émises par les entreprises elles-mêmes ou, je présume, de Mastercharge et Chargex.

**M. Wightman:** Un ou deux secteurs seraient touchés. Il y a la question du datage des comptes qui a trait aux paiements effectués en retard, ou aux cas dans lesquels un marchand fait une remise de fonds au détenteur d'une carte de crédit. A l'heure actuelle, le marchand envoie lui-même le remboursement à la banque du détenteur et cette banque peut mettre un certain nombre de jours à comptabiliser le dépôt, de telle sorte que le client ne peut pas être crédité de la somme en question avant une semaine, deux semaines et parfois un mois. Toutefois, je crois que toutes les banques effectuent actuellement les changements requis pour se plier aux dispositions contenues dans la loi et relatives à ce que la loi appelle le datage des dépôts. La date apposée sur un bordereau de crédit serait introduite dans un ordinateur, ce qui permettrait à la banque de verser ladite somme dans le compte du client concerné à compter du jour où le bordereau a été retourné. Cela s'applique également aux paiements; la date de réception des paiements est versée dans l'ordinateur. Je ne vois aucun problème sérieux à ce chapitre, sauf en ce qui a trait aux frais qu'implique l'insertion d'une nouvelle programmation pour les ordinateurs.

En ce qui concerne les taux variables, on dit que si le taux applicable aux cartes de crédit passait de 18 p. 100 à 20 p. 100 ou de 18 p. 100 à 16 p. 100, étant donné que les taux peuvent également diminuer, les détenteurs de cartes de crédits seraient avisés six mois à l'avance. Après lesdits six mois, le nouveau taux s'appliquerait à tous les comptes déjà existants.

Ce sont là les seuls secteurs dans lesquels il est nécessaire à mon avis d'introduire des changements. Toutefois, cela ne nous inquiète pas outre mesure.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Macnaughton:** Puis-je demander—

**Le président:** Votre question est-elle courte?

**Le sénateur Macnaughton:** Oui, monsieur.

**Le président:** Croyez-vous que la réponse sera également courte?

**Le sénateur Macnaughton:** J'espère recevoir une réponse très précise. Ma question a trait au paragraphe 28(1) et à l'article (4) du Bill et concerne la vérification et l'examen et le droit d'accès aux locaux du prêteur. D'autres témoins, qui ont comparu devant le Comité, ont clairement affirmé qu'ils n'étaient pas très enthousiasmés par cet article.

**M. Frazee:** Monsieur le président, je formulerais simplement deux observations. Premièrement, nous nous opposons à tout ce qui pourrait permettre des enquêtes menées dans un but hostile, mais je ne suis pas certain que cela s'applique. Deuxièmement, nous sommes d'avis que, dans n'importe quelle circonstance, personne ne devrait avoir le droit de saisir des



[Text]

**Senator Macnaughton:** Would you refer to clause 28(4), which is rather extensive?

**Mr. Dobb:** M. Chairman, is it not the case that clause 28 also provides that the judge must approve any order for examination? We make reference to that on pages 44 and 45 of the brief.

**The Chairman:** Perhaps I could add some words here. Mr. Frazee, the basis of the offence under clause 37 of this bill is where there has been what the department refers to as a criminal rate charged in connection with a transaction. Therefore, the basis surely must be the lending agreement, which would be the evidence of the transaction. However, that produces an unwarranted rate, and there would have to be some inquiry by the court in order to determine whether the rate at the time the transaction was entered into was excessive in the lending agreement. That is where the lender is either guilty or not guilty. Now the search and seizure provisions of the Income Tax Act are being used in this bill, and there is all the difference in the world between the objectives of Bill C-16 and the deep, wide and technical provisions of the Income Tax Act. When you think that under the Income Tax Act an official may complete a declaration, go before a county court judge and get a search warrant on the basis of making a statement that he believes there has been a violation of the Income Tax Act, the subject matter seems to me to be so different that it is using an elephant to swat a fly. The ramifications found in the income tax business, especially by some of the people who have been caught up with, are quite wide. They may need a lot of evidence; they may need a lot of scraps of paper; but here what they need is the lending agreement.

**Mr. Frazee:** The department has from time to time assured us that the banks are not culprits in this area, nor the other legitimate lenders. There is special provision for the loan sharks, so there is some grey area inbetween the legitimate lenders in this country and the loan sharks, and I am not quite sure who they are; they probably exist, but a whole body of legislation aimed at that group, who are not clearly identified.

**The Chairman:** You cannot find a definition of, or the words, "loan shark" in the bill.

**Mr. Frazee:** Apart from the loan sharks, I am not sure in my own mind who the other groups are who apparently are charging, to use their term, unwarranted rates. I am sure they exist, but they must be a relatively small group.

**The Chairman:** If you accept what is in the press from time to time there are people who trade on the lack of knowledge of perhaps some of the more recent arrivals in Canada, and some outlandish things occur. However, that does not justify the sweeping provisions here.

**Mr. Frazee:** No. Unfortunately, my own opinion is that just passing this bill will not put the loan sharks out of business.

[Traduction]

dossiers relatifs à des rapports entre une banque et un client sans ordre d'un tribunal.

**Le sénateur Macnaughton:** Faites-vous allusion au paragraphe 28(4), qui est très vaste?

**M. Dobb:** Monsieur le président, l'article 28 ne stipule-t-il pas également que le juge doit approuver tout ordre d'examen? Nous en parlons aux pages 44 et 45 du mémoire.

**Le président:** J'ajouterai ici quelques mots. M. Frazee, en vertu de l'article 37, il y a infraction lorsqu'un taux, que le ministère qualifie de « criminel », est exigé dans le cadre d'un prêt. Donc, c'est l'acte de prêt qui nous permet de déterminer les modalités du prêt. Cependant, si le taux est injustifié, le tribunal devra procéder à une enquête visant à déterminer si le taux au moment du prêt dépassait celui de l'acte de prêt. Car c'est là-dessus qu'on se fonde pour déterminer si un prêteur est coupable ou non coupable. Or, les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu relatives à la recherche et à la saisie sont utilisées dans le bill C-16, alors qu'il y a une différence énorme entre les objectifs de ce projet de loi et ceux des dispositions vastes et techniques de la Loi de l'impôt sur le revenu. Quand on considère qu'en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, un fonctionnaire peut remplir une déclaration, se présenter devant un magistrat de cour de comté, et obtenir un mandat de perquisition du simple fait qu'il y avait eu, à son avis, violation de la Loi de l'impôt sur le revenu, il me semble que la question, ici est très différente. C'est comme si on utilisait un éléphant pour écraser une mouche. Le secteur de l'impôt sur le revenu est très complexe, et certaines des personnes qui se sont fait prendre s'en rendent fort bien compte. Il peut-être nécessaire d'avoir de nombreuses preuves, de nombreux documents, alors qu'ici, nous n'avons besoin que d'un acte de prêt.

**M. Frazee:** Le ministère nous réaffirme de temps à autre que les banques ne sont pas coupables de ce débit, tout comme les autres prêteurs légitimes. Il y a une disposition spéciale visant les prêteurs à taux usuraire; on ne sait donc pas exactement qui sont les prêteurs légitimes et qui sont les prêteurs à taux usuraire. Je ne le sais pas non plus; ils existent probablement, mais un ensemble de mesures législatives visant ce groupe, qui n'est pas clairement identifié—

**Le président:** On ne trouve aucune définition de l'expression "prêteurs à taux usuaire" dans le projet de loi.

**M. Frazee:** Outre les prêteurs à taux usuaire, je ne sais pas exactement quels sont les autres groupes qui apparemment demandent, pour utiliser leur expression, des taux injustifiés. Je sais qu'ils existent, mais ils doivent constituer un groupe relativement restreint.

**Le président:** Si vous acceptez ce que vous lisez dans la presse, il y a des personnes qui profitent du manque de connaissances des gens, des nouveaux venus au Canada, par exemple, ce qui entraîne de curieuses situations. Cependant, cela ne justifie par les dispositions très vastes que nous retrouvons ici.

**M. Frazee:** Non. Malheureusement, je crois que la simple adoption de ce projet de loi n'éliminera pas les prêteurs à taux usuaire.

[Text]

**Senator Lang:** They are going to be charging the criminal rate less one point.

**Senator Macnaughton:** See the crime probe in Montreal.

**Mr. Machabee:** I should like to say something about the tables we have given you. There is a typing error on the line where we say the interest on 60 per cent of the accounts is to be calculated manually. That figure should be 46 per cent.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Frazee. We appreciate the assistance you have given us.

**Mr. Frazee:** Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. We appreciate the opportunity to appear.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Lang:** Ils exigeront le taux "criminel", moins un point.

**Le sénateur Macnaughton:** Songez à l'enquête sur le crime organisé menée à Montréal.

**M. Machabee:** J'aimerais parler des tableaux que nous vous avons présentés. Il y a une faute de frappe à la ligne où il est fait mention que l'intérêt sur 60 p. 100 des comptes doit être calculé manuellement. Ce chiffre devrait être 46 p. 100.

**Le président:** Merci beaucoup, M. Frazee. Nous apprécions l'aide que vous nous avez fournie.

**M. Frazee:** Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Nous apprécions d'avoir eu l'occasion de comparaître.

Le comité s'ajourne.













## WITNESSES—TÉMOINS

### *Retail Council of Canada:*

Mr. A. J. McKichan, President;  
Mr. Les Visosky, Chairman, Credit Committee; and General Credit Manager, Simpsons-Sears, Toronto;  
Mr. Mel Fruitman, Research Director;  
Mr. V. C. Reynolds, Consumer Credit Manager, The T. Eaton Company Limited;  
Mr. K. J. Whitehead, Credit Operations Manager, The T. Eaton Company Limited; and  
Mr. Bruno Tenaglia, Credit Manager, Dylex Ltd.

### *The Canadian Bankers' Association (CBA):*

Mr. R. C. Frazee, President, CBA; and Executive Vice-President & Chief General Manager, The Royal Bank of Canada;  
Mr. Victor Dobb, Vice-President, CBA; and Executive Vice-President & General Manager, Bank of British Columbia;  
Mr. Jean Machabée, Vice-President, CBA; and Vice-President & General Manager, The Provincial Bank of Canada;  
Mr. W. Peter Carter, Chairman, Mortgage Committee, CBA; and Assistant General Manager, The Royal Bank of Canada;  
Mr. Jack Wightman, Chairman, Consumer Credit Committee, CBA; and Assistant General Manager, Canadian Imperial Bank of Commerce; and  
Miss Helen Sinclair, Manager, Government Relations, The Bank of Nova Scotia.

### *Conseil canadien du commerce au détail:*

M. A. J. McKichan, président;  
M. Les Visosky, président du comité du crédit; et gérant général du crédit, Simpsons-Sears, Toronto;  
M. Mel Fruitman, directeur des recherches;  
M. V. C. Reynolds, gérant du crédit aux consommateurs, La Compagnie T. Eaton Limitée;  
M. K. J. Whitehead, gérant d'opérations du crédit, La Compagnie T. Eaton Limitée; et  
M. Bruno Tenaglia, gérant du crédit, Dylex Ltd.

### *L'Association des banquiers canadiens (ABC):*

M. R. C. Frazee, président, ABC; et vice-président exécutif et directeur général-en-chef, La Banque Royale du Canada;  
M. Victor Dobb, vice-président, ABC; et vice-président exécutif et directeur général, La Banque de la Colombie-Britannique;  
M. Jean Machabée, vice-président, ABC; et vice-président et directeur général, La Banque Provinciale du Canada;  
M. W. Peter Carter, président du Conseil d'administration, comité d'hypothèque, ABC; et directeur général adjoint, La Banque Royale du Canada;  
M. Jack Wightman, président du Conseil d'administration, comité du crédit à la consommation, ABC; et directeur général adjoint, La Banque Canadienne Imperiale de Commerce; et  
M<sup>lle</sup> Helen Sinclair, gérante, relations gouvernementales, La Banque de La Nouvelle-Écosse.

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77



Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, March 30, 1977

**Issue No. 25**

**Ninth Proceedings on:**  
The White Paper on Canadian  
Banking Legislation

---

WITNESSES:  
(See back cover)

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le mercredi 30 mars 1977

**Fascicule n° 25**

**Neuvième fascicule concernant:**  
Le Livre Blanc sur la  
législation bancaire canadienne

---

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 3, 1976.

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the document entitled: “White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation, August, 1976”, tabled in the Senate on Thursday, 21st October, 1976, and the subject-matter of any bill arising therefrom, in advance of such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 3 novembre 1976.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le document intitulé: «Faits saillants du Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, août 1976», déposé au Sénat le jeudi 21 octobre 1976, et la teneur de tout bill ou toute autre question qui s'y rattachent avant qu'un tel bill ou question soient soumis au Sénat, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins dudit examen.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 30, 1977

(27)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Cottreau, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara and Smith (*Colchester*). (13)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Buckwold and Desruisseaux. (2)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. David W. Scott; Mr. C. Albert Poissant; and Mr. John F. Lewis.

*Witnesses:* The Toronto-Dominion Bank: Mr. Richard M. Thomson, President; Mr. Robin Korthals, Senior Vice-President; and Dr. D. D. Peters, Vice-President and Chief Economist.

Following an opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by the members of the advisory staff.

At 11:10 a.m. the Committee proceeded to the next order of business.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Frank A. Jackson

Clerk of the Committee

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 30 MARS 1977

(27)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Faits saillants du Livre Blanc sur la législation bancaire canadienne.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Connolly (*Ottawa Ouest*), Cook, Cottreau, Flynn, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara et Smith (*Colchester*). (13)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Buckwold et Desruisseaux. (2)

*Aussi présents:* Les membres suivants du personnel consultatif: M. David W. Scott; M. C. Albert Poissant; et M. John F. Lewis.

*Témoins:* De la Banque Toronto-Dominion: M. Richard M. Thomson, président; M. Robin Korthals, vice-président en chef; et M. D. D. Peters, vice-président et économiste en chef.

Après une déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide des membres du personnel consultatif.

A 11 h 10, le Comité passe aux prochains travaux.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 30, 1977  
[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the White Paper on Canadian Banking Legislation.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, today we have a busy day, so we should get down to work.

Our first hearing is on the White Paper on Canadian Banking Legislation. We have here representatives from the Toronto-Dominion Bank. On my immediate right is Mr. Richard M. Thomson, who is President; Mr. Robin Korthals, who is Senior Vice-President; and Dr. D. D. Peters, who is Vice-President and Chief Economist. I think the direction of the submission may take the form of discussing the proposed entry of foreign banks into Canada, which is one of the subject matters of the white paper.

Mr. Thomson, I understand you have an opening statement you would like to make.

**Mr. Richard M. Thomson, President, Toronto-Dominion Bank:** Yes, thank you, Mr. Chairman.

Honourable senators, the Toronto-Dominion Bank is pleased to have this opportunity to present to you its views on increased participation of foreign banks in the Canadian financial community. We have serious doubts about the advisability of increasing foreign bank activity in Canada and we have raised many of the relevant issues in the brief that has been presented to you. While we are here representing the Toronto-Dominion Bank, we emphasize that there are several banks whose briefs compare with ours, and we believe they agree with our position. Rather than take the committee's time by reading our brief, I would instead like to provide some background information on the development of the international business both of Canadian banks and of our foreign competitors.

In the 19th century, Canadian banks, through their maritime base, developed the banking community of the Caribbean and parts of South America. Such banking activities, which were a natural offshoot of trade, led to the development of broad branch networks in many of these countries. This was followed by the entry of the major Canadian banks into London and New York prior to the First World War. Although we received permission to operate branches in London and have the ability to conduct a full line of banking business, it is estimated that over 90 per cent of the business done in London by the Canadian banks is offshore Eurodollar business. In New York we were limited to operating agencies, thus preventing us from taking interest-bearing deposits and considerably restricting our operations.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 30 mars 1977  
[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'est réuni aujourd'hui à 9:30 pour étudier le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*Président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons aujourd'hui un ordre du jour très chargé et nous commencerons donc sans plus attendre.

La première partie de la séance sera consacrée au Livre blanc sur la législation bancaire canadienne. Nous avons aujourd'hui parmi nous les représentants de la banque Toronto-Dominion. Juste à ma droite se trouve M. Richard M. Thomson, le président de la banque, M. Robin Korthals, le vice-président général et M. D. D. Peters, vice-président et économiste en chef. Je crois que les points soumis pourront être envisagés sous la forme d'une discussion portant sur le projet d'implantation des banques étrangères au Canada qui est au demeurant l'une des données du Livre blanc.

M. Thomson, je crois que vous souhaitez faire une déclaration préliminaire.

**M. Richard M. Thomson, président de la banque Toronto-Dominion:** Oui, merci monsieur le président.

Honorables sénateurs, la banque Toronto-Dominion est heureuse de profiter de l'occasion qui lui est donnée pour vous faire part de la façon dont elle entrevoit la participation accrue des banques étrangères au sein de la communauté financière canadienne. Nous éprouvons certaines inquiétudes quant au bien-fondé de cet accroissement et à ce sujet nous avons soulevé plusieurs questions dans le mémoire que nous vous avons remis. Bien que nous représentions la banque Toronto-Dominion, nous voulons insister sur le fait que plusieurs autres banques ont rédigé des mémoires allant dans le même sens que le nôtre et, selon nous, il semblerait que nous soyons très d'accord. Plutôt que de consacrer le temps du comité à la lecture de notre mémoire international, je préférerais vous faire un bref historique du développement du monde des affaires, tant pour les banques canadiennes que pour nos concurrents étrangers.

Au dix-neuvième siècle, les banques canadiennes, par l'entremise de leur siège maritime, ont étendu leurs opérations aux Caraïbes ainsi que dans certaines parties d'Amérique du Sud. Une telle activité qui provenait tout naturellement de nos opérations commerciales a été à l'origine du développement d'un réseau étendu de sièges bancaires dans la plupart de ces pays. Ensuite, avant la première Guerre mondiale, les principales banques canadiennes firent leur entrée sur les marchés financiers de Londres et de New-York. Même si nous avions l'autorisation d'ouvrir des sièges à Londres et étions en mesure d'offrir une gamme étendue de services bancaires, 90% des transactions effectuées par les banques canadiennes sur le marché londonien étaient des opérations étrangères effectuées en eurodollars. A New-York, par contre, nos opérations étaient limitées aux agences existantes, ce qui ne nous permettait pas



[Text]

At the turn of the century a few Canadian banks had branch operations in the states of Washington, Oregon and California, down the west coast from their offices in Vancouver. California subsequently permitted the entry of foreign bank subsidiaries to promote the development of a financial market in San Francisco; as a result, you now find the Canadian banks operating small branch networks from California-based subsidiary banks. Because the United States permits a bank into only one state, the development of Canadian banks in that country has been restricted. The legal limit on loans also restricts our operations from a California subsidiary bank. By that I mean that we have \$10 million in capital there, and the maximum loan we can make to any one customer is 10 per cent of that capital, or \$1 million.

The next major development accompanied the advent of the Eurodollar market in the late 1960s and early 1970s. Today approximately 97 per cent of the income from our international offshore operations comes from this wholesale operation, where we lend Eurodollars to governments, government agencies and multinational corporations. The source of the funds is largely offshore from London. These operations are conducted mainly from London and Toronto, although we do have less than full line banking offices in places like Hong Kong, Singapore and several other financial centres of the world. For example, in Singapore we can only take deposits from non-residents, and each such deposit must be in foreign currency and must not be below \$250,000.

Major European-based international banks originally developed their foreign operations through the colonization process. This is evident, for example, from the British banks established in former British colonies, from the Dutch banks established in former Dutch colonies, and so on. These banks are also active participants in the Eurodollar market.

The American banks expanded abroad after the Second World War, first in conjunction with their occupational presence in Asia and the operation of the Marshall Plan in Europe, and later in conjunction with their world-wide aid program and the increasing frequency of United States multinational corporations buying up companies abroad.

There are many foreign markets that we, as a Canadian bank, we have tried to enter since the late 1960s. Most countries that at one time permitted the entry of foreign banks have now closed their doors. For example, in many Caribbean and South American countries, where Canadian banks exerted a major influence, the Canadian banks were asked to leave or told to sell control to residents. These rules apply not just to Canadian banks but to all foreign banks. In former colonies such as Australia and South Africa the foreign banks became so large that they were regarded as indigenous to these coun-

[Traduction]

de recevoir des dépôts portant intérêts et restreignant considérablement l'ensemble de nos opérations.

Au début du siècle, quelques banques canadiennes disposaient de sièges dans plusieurs États américains, notamment dans l'État de Washington, en Oregon et en Californie, et tout le long de la côte ouest à partir de leurs sièges situés à Vancouver. Plus tard, la Californie autorisa les banques étrangères à établir leurs filiales sur son territoire pour promouvoir l'essor d'un marché financier à San Francisco; c'est ainsi qu'à l'heure actuelle nous avons certaines banques canadiennes qui disposent de réseaux bancaires restreints gérés à partir d'une filiale située en Californie. Vu que les États-Unis n'autorisent l'implantation d'une banque étrangère que dans un seul état, le développement des banques canadiennes y a donc été limité. D'autre part, les plafonds légaux imposés sur les prêts ont également restreint les opérations de notre siège en Californie. Par cela, je veux dire que nos avoirs en capital se montent à 10 millions de dollars et que le prêt minimum que nous pouvons consentir à n'importe quel client doit être de l'ordre de 10% du capital, soit d'un million de dollars.

La phase de développement ultérieure a suivi: la création d'un marché en eurodollars, vers la fin des années 60 et au début des années 70. A l'heure actuelle, approximativement 97% de nos revenus proviennent des opérations internationales étrangères découlant de ces transactions globales de prêt en eurodollars aux gouvernements, aux organismes d'État et aux sociétés multinationales. La plupart des fonds proviennent du marché étranger de Londres. La plupart de ces opérations sont gérées principalement à partir de Londres et de Toronto même si nous disposons d'une gamme presque complète de services bancaires à Hong Kong, à Singapour ainsi que dans d'autres marchés financiers mondiaux. Par exemple, à Singapour seules les non-résidents peuvent effectuer des dépôts, lesquels doivent être effectués en monnaie étrangère et ne pas être inférieurs à \$250,000.

Les principales banques internationales qui se sont implantées en Europe ont, au début, axé leurs opérations vers l'extérieur, à cause de la colonisation. C'est manifeste, par exemple, si l'on considère le cas des banques britanniques et hollandaises qui ont établi leurs sièges dans leurs anciennes colonies. Ces banques participent également très activement au marché des eurodollars.

Les banques américaines ont étendu leurs activités à l'étranger à la suite de la deuxième guerre mondiale, d'une part parce qu'elles occupaient certains territoires d'Asie et grâce à l'exécution du plan Marshall en Europe et d'autre part à cause de leur programme d'aide mondiale et à cause de l'absorption croissante de sociétés nationales par les multinationales américaines.

En tant que banque canadienne, depuis la fin des années 60 nous essayons de nous tailler une place sur beaucoup de marchés étrangers. La plupart des pays qui, à un certain moment avaient autorisé les banques étrangères à s'implanter chez-eux leur ont ensuite demandé de mettre un terme à leurs activités. Par exemple, dans beaucoup de pays des Caraïbes et d'Amérique du sud où l'influence des banques canadiennes s'est fortement fait sentir, il leur a été demandé de cesser toute activité ou alors elles ont été enjointes de remettre le contrôle de leurs opérations aux résidents. Ces règles ne se sont pas

## [Text]

tries and the capital was domestically acquired. Australia, for example, has for several years completely banned all foreign banking.

A few foreign banks remained in former colonies such as Malaysia and Indonesia; but government officials in those countries now indicate that no new entry is being allowed. A few countries have requirements for reciprocity, but generally do not have any specific rules associated with these requirements. In our opinion, as we stated in our brief, Switzerland and Japan are the two countries where reciprocity is an active issue, since Canadian banks would like to conduct business in those countries. Yet the rules and regulations—and, in some cases, unwritten regulations—of banking in these countries are extremely complicated. Furthermore, the degree of foreign ownership of companies in Switzerland and Japan is negligible, whereas the relative degree of foreign ownership in Canada is considerable. This tends to suggest it would be difficult to work out a reciprocal arrangement beneficial to Canada.

The proposed opening of the Canadian financial system to foreign banks is in sharp contrast to this lengthy catalogue of increasingly restrictive banking policies in other countries. So, it is not difficult to understand that a very large number of foreign banks would move very quickly to take advantage of the new opportunity being offered to them in Canada. On the basis of our research we would estimate that 60 foreign banks would open here at once, perhaps 45 of them being from the United States. Approximately 150 provincially-incorporated companies sponsored by banks are now in existence and it is easy to see that the number of banks that we have suggested would escalate rapidly.

It is our feeling that an influx of this magnitude would very quickly render useless the supposed "constraints" on foreign banks which the white paper proposes. The white paper provides no safeguards against an excessive number of foreign banks incorporating in Canada, and the foreign banks, anticipating that at some point the door will be closed, will rush in. Once they are here, how long will the proposed limits on their total assets be sustainable? The recognized strategy worldwide is for banks to obtain entry by whatever means to a country and thereafter work to expand the footing. We have seen this in Canada in the way the foreign banks have incorporated provincially when federal chartering was denied them. Once they have *de facto* status, their strength is greatly enhanced.

The effects of a mass invasion of foreign banks have not been properly explored, but there are some very disturbing

## [Traduction]

uniquement appliquées aux banques canadiennes mais à toutes les banques étrangères. Dans les anciennes colonies, comme l'Australie et l'Afrique du sud, la croissance des banques étrangères a été telle qu'elles ont fini par être assimilées aux banques nationales de ces pays qui leur fournissaient, en outre, les capitaux dont elles avaient besoins. L'Australie, par exemple, a depuis plusieurs années fermé ses portes aux banques étrangères.

Quelques banques étrangères sont néanmoins restées dans les anciennes colonies, comme la Malaisie et l'Indonésie, mais les représentants des gouvernements de ces pays ont maintenant fait savoir qu'aucune autorisation ne sera désormais accordée. Quelques pays exigent la réciprocité mais, en règle générale, il n'y a aucun règlement particulier précisant les modalités de cette réciprocité. A notre avis, comme nous l'avons d'ailleurs dit dans notre mémoire, la Suisse et le Japon sont les deux seuls pays où le principe de la réciprocité est entré en vigueur depuis que les banques canadiennes ont fait part de leur intention de s'implanter dans ces pays. Néanmoins, leurs règles et leurs règlements bancaires sont extrêmement compliqués, et dans certains cas n'ont même pas été mis par écrit. De plus, les intérêts étrangers en Suisse et au Japon sont négligeables contrairement aux intérêts étrangers au Canada, ce qui tend à prouver qu'il serait difficile de mettre en œuvre un dispositif de réciprocité qui pourrait profiter au Canada.

L'ouverture envisagée du système financier canadien aux banques étrangères est tout à fait contraire aux nombreux exemples de politique bancaire restrictive en vigueur dans d'autres pays. Ainsi, on comprend aisément que de nombreuses banques étrangères s'empresseront de profiter de la chance qui leur est offerte au Canada. Selon nos recherches, nous pensons que 60 banques étrangères viendraient s'implanter en même temps dans notre pays et que 45 d'entre elles seraient peut-être américaines. Il y a actuellement environ 150 sociétés anonymes provinciales patronnées par des banques et l'on peut facilement s'attendre à voir le nombre de banques que nous avons proposés augmenter rapidement.

Nous croyons, qu'une telle poussée invaliderait à court terme les «contraintes» imposées aux banques étrangères contenues au Livre blanc qui ne prévoit, au demeurant, aucune mesure de protection contre une implantation excessive de banques étrangères au Canada. Il va sans dire que ces dernières s'empresseront de profiter de cette occasion car elles devront bien se douter qu'à un moment ou à un autre elles ne pourront plus le faire. Une fois établies, combien de temps encore les limites envisagées imposées au total de leurs actifs resteront-elles valables? A l'échelle mondiale, la stratégie avérée des banques est d'obtenir par n'importe quel moyen la permission de s'implanter dans un pays pour ensuite étendre le plus possible leurs opérations. Nous avons été témoin de cela au Canada par la façon dont les banques étrangères se sont implantées dans les provinces lorsque le statut de banque commerciale fédérale leur a été refusé. Dès que leur statut est reconnu leur force devient plus considérable.

L'incidence d'une implantation massive de banques étrangères n'a pas fait l'objet de suffisamment d'études et risquerait



## [Text]

possibilities. The high degree of foreign ownership in Canadian industry poses a particular risk, since foreign banks customarily seek the business of their home-based clients when they move abroad. It is, by the way, surprising to see our government, so concerned with foreign ownership in other sectors of our economy, so actively courting it in the one vital sector of the economy that has been, up to now, Canadian-owned.

A further risk can be seen in the case of small Canadian banks. With so many big and well-nown foreign banks arriving in Canada, the prospect of a small Canadian bank, however well run, being able to seek capital for expansion, or compete equitably for deposit funds, would be greatly reduced. Thus, the likelihood of any new Canadian bank being set up would almost be eliminated; the laudable provisions in the white paper to encourage more Canadian banks would come to nothing.

The white paper proposals which would open the Canadian financial markets to foreign banks run contrary to the trend of banking legislation internationally, and it is difficult to see what benefit the Canadian economy could be expected to receive. In the area of innovation, especially project lending, the very activity in which foreign banks have claimed considerable expertise, the Canadian banks have for years done project lending. In this area, for example, the Toronto-Dominion bank is neither small or inexperienced, as in the past year alone we have managed six project loans of over \$100 million each. In addition, the Canadian banks have a significant presence in the major financial centres of the world and do an excellent job of representing Canada abroad. With little or no technical or functional improvement in the Canadian market expected from the entry of foreign banks, the effect of increased foreign participation in Canadian financial markets will still be to transfer profits from Canadian shareholders to foreign financial institutions. Indeed, these foreign institutions dealing with home-based clients will have, because of Canada's high tax rate, considerable incentive to locate the profits from their banking activities in Canada in their home countries rather than in the Canadian jurisdiction. This trend could substantially reduce Canadian corporate tax revenues because of the difficulty in accurately calculating transfer prices.

If there were a substantial presence of foreign banks, how would the Canadian financial system respond to the directives of the Bank of Canada during periods of monetary restraint? Loans and lines of credit would have been negotiated and arranged from worldwide offices of foreign banks and not from Canada. They actually put this in their literature, that this is one of the advantages of dealing with a bank with offices in many countries of the world. Their loan officers in the United States, for example, would be able to commit to subsidiaries of American corporations Canadian-dollar lines of credit in Des

## [Traduction]

d'avoir un retentissement néfaste. L'importance des investissements étrangers dans l'industrie canadienne présente un problème particulier car, lorsque les banques étrangères s'implantent dans un nouveau pays, en règle générale, elles essaient d'attirer les affaires de leurs clients nationaux. En passant, il est surprenant de voir que notre gouvernement, lequel s'inquiète tant de la propriété étrangère dans d'autres secteurs de notre économie, la courtise aussi activement dans un secteur vital de l'économie qui a appartenu jusqu'à maintenant aux Canadiens.

On peut constater un autre risque pour les petites banques canadiennes. Avec toutes ces grosses banques étrangères bien connues qui s'installeraient au Canada, les possibilités des petites banques canadiennes, si bien administrées qu'elles soient, seraient grandement réduites lorsqu'il s'agirait d'obtenir des capitaux pour s'agrandir, ou faire concurrence équitablement en ce qui concerne les dépôts. Ainsi, on éliminerait l'établissement possible de nouvelles banques; les dispositions louables du Livre blanc visant à encourager l'établissement de banques canadiennes seraient alors anéanties.

Les dispositions du Livre blanc qui ouvriraient les marchés financiers canadiens aux banques étrangères sont contraires à la tendance de la législation bancaire internationale et il est difficile de savoir qu'elles avantages l'économie canadienne pourrait en retirer. En ce qui concerne les innovations, surtout les prêts pour les grands travaux, activité dans laquelle les banques étrangères prétendent être des spécialistes, les banques canadiennes consentent depuis des années des prêts pour les grands travaux. Dans ce domaine, par exemple, la banque Toronto Dominion n'est ni petite ni inexpérimentée, puisque l'année dernière seulement nous avons consenti six prêts de grands travaux de plus de \$100 millions chacun. De plus, les banques canadiennes sont très bien implantées dans les principaux centres financiers du monde et représentent parfaitement le Canada à l'étranger. Comme on s'attend à peu ou pas d'améliorations techniques ou fonctionnelles du marché canadien, avec l'arrivée des banques étrangères, la participation étrangère accrue sur les marchés financiers canadiens ne servira encore qu'au transfert des bénéfices des actionnaires canadiens à des institutions financières étrangères. En effet, ces institutions étrangères qui traiteront avec des clients résidant au Canada auront, en raison de l'impôt canadien élevé, tout intérêt à placer les bénéfices de leurs activités bancaires au Canada dans leur pays plutôt qu'au Canada. Cette tendance pourrait réduire de façon substantielle les recettes fiscales des sociétés canadiennes en raison de la difficulté de calculer de façon précise les prix des transferts.

Si les banques étrangères étaient fortement représentées comment le système financier canadien pourrait-il répondre aux directives de la Banque du Canada au cours des périodes de restrictions monétaires? Les prêts et les crédits globaux auraient été négociés à partir de bureaux mondiaux de banques étrangères et non à partir du Canada. Ces banques en font mention dans leur publicité; c'est un des avantages de traiter avec une banque qui a des bureaux dans de nombreux pays. Leurs agents de prêts aux États-Unis, par exemple, pourraient s'engager envers des filiales de sociétés américaines



[Text]

Moines, Iowa, or wherever the officer happened to be. This process totally bypasses the Canadian corporate treasury function.

Could one expect, in such circumstances, that a directive to favour small Canadian companies with the limited funds available under monetary restraint would be needed? It would seem doubtful that our central bank would be successful with such requests and, thus, we would lose some effective directional control of monetary policy.

The white paper, in proposing to allow the entry of numerous foreign banks, is proposing that we embark on an irreversible course. The risk to the Canadian financial system should be fully explored.

That is the formal statement that we wish to make, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Thomson, you spoke of limitation on the amount of a loan to an individual in the United States. Is that with reference to a particular state, or is it a federal restriction?

**Mr. Thomson:** I am not sure whether it is a federal restriction, Mr. Chairman, but it is common throughout all the states in the United States, so it may be both federal and state, as they have both banking rules there. It is 10 per cent of the capital to any one customer.

**The Chairman:** Is there a limitation on the amount of authorized capital?

**Mr. Thomson:** No, but permission to increase capital must be obtained from the regulatory authorities. Provided a reasonable business is being done, there is no restriction. The effect of it, however, from a foreign bank's point of view is very considerable because, as in our case in California, we put in \$10 million of capital, which is a reasonable amount of capital for the amount of business that we can expect to do in even the next 10 or 15 years because, of course, the secret to banking is leveraging capital, but it effectively rules out the ability to be able to deal with large customers. It forces the bank to deal in the retail market which, of course, is contrary to what would happen in Canada with foreign banks coming into Canada. They would ignore the retail market, because that is a very competitive and difficult market to serve, and they would be able to lend 10 times their capital to one customer. If they put \$10 million of capital in here, they might very well make a loan of \$100 million to a large multinational corporation. So there is a tremendous difference in the prospect of profitability in the two situations.

**The Chairman:** "The prospect of profitability"—to which set of banks, the foreign banks or the chartered banks in Canada?

[Traduction]

en ce qui concerne des crédits globaux en dollars canadiens à Des Moines, Iowa, ou peu importe où se trouve l'agent de crédit. Cette façon de procéder contourne entièrement la trésorerie des sociétés canadiennes.

Pourrait-on s'attendre alors à ce qu'il soit nécessaire d'émettre une directive afin d'accorder aux petites sociétés canadiennes les fonds limités disponibles en période de restriction monétaire? Il semblerait douteux que notre banque centrale remporterait un succès avec des demandes semblables et nous perdriions quelque peu la direction efficace de la politique monétaire.

Le Livre blanc, en proposant de permettre à de nombreuses banques étrangères de s'installer au Canada nous conseille de nous lancer dans une direction irréversible. Les risques pour le système financier canadien devraient être étudiés à fond.

Il s'agissait là de la déclaration officielle que nous désirions faire, M. le Président.

**Le président:** M. Thomson, vous avez parlé d'une limite au montant d'un prêt consenti à un particulier aux États-Unis. Faisiez-vous alors allusion à un état en particulier ou s'agit-il d'une restriction fédérale?

**M. Thomson:** Je ne suis pas certain qu'il s'agisse d'une restriction fédérale, M. le Président, mais c'est une pratique courante dans tous les états des États-Unis; il peut donc s'agir à la fois d'une disposition du gouvernement fédéral et des états puisque les deux gouvernements fixent des règlements en ce qui concerne les opérations bancaires. Il s'agit de 10 p. 100 du capital pour n'importe quel client.

**Le président:** Y a-t-il une limite au montant du capital autorisé?

**M. Thomson:** Non, mais la permission d'augmenter le capital doit venir d'organismes investis d'un pouvoir de réglementation. Compte tenu du fait qu'il s'agit d'une entreprise raisonnable, il n'y a pas de restriction. L'effet de cette limite, toutefois, du point de vue d'une banque étrangère est très considérable parce que, comme c'est le cas pour nous en Californie, nous avons investi \$10 millions, ce qui constitue un capital raisonnable, compte tenu des affaires que nous comptons faire au cours des 10 ou 15 prochaines années; il ne faut pas oublier que le secret de la banque est de savoir utiliser ses capitaux au maximum mais cela élimine la possibilité de traiter avec les clients importants. Cela force la banque à traiter avec le marché de détail ce qui, naturellement, est contraire à ce qui se passerait au Canada si des banques étrangères venaient s'installer au Canada. Elles se désintéresseraient du marché de détail, parce qu'il est très concurrentiel et très difficile à desservir et elles pourraient prêter 10 fois le montant de leur capital à un seul client. Si elles investissaient 10 millions ici, elles pourraient très bien consentir un prêt de \$100 millions à une société multinationale importante. Il y a donc une différence énorme de rentabilité entre les deux situations.

**Le président:** «La perspective de rentabilité»; pour quelles banques? Les banques étrangères ou les banques à charte canadiennes?

[Text]

**Mr. Thomson:** The foreign bank operating in Canada would have a very profitable opportunity, whereas the Canadian bank operating in the California market has to really slug it out and, frankly, none of us is making very much money there, if any.

**Senator Laird:** Can you conceive of any basis, on the assumption that foreign banks will be allowed into Canada, upon which, on the strict system of reciprocity, your objections might be overcome?

**Mr. Thomson:** I cannot conceive of a situation where we would have equal reciprocity with the United States. On the one hand, Canadian regulations would allow entry to the whole of the country, whereas in the United States one has to deal separately with each state. In other words, we could end up having the right to go into Illinois, for example, with one branch, because Illinois only allows one branch of a bank, whereas an Illinois bank coming into Canada could, presumably, have as many as five branches strategically located throughout the country.

The foreign ownership question is another reason why reciprocity could not be achieved with the United States. Canadian companies do not own a very significant percentage of U.S. industry, whereas a significant percentage of Canadian industry is owned by U.S.-based companies.

**Senator Macnaughton:** It depends on the industry.

**Senator Laird:** So, you see no way out on the basis of reciprocity?

**Mr. Thomson:** Not through an equitable reciprocity arrangement.

**Senator Laird:** In fact, to be perfectly frank, you would like to see foreign banks excluded entirely?

**Mr. Thomson:** Yes. They are here now.

**Senator Laird:** Yes, indirectly.

**Mr. Thomson:** I am not suggesting that we kick them out. The whole system in banking is the grandfathering provision. As I mentioned in my opening remarks, if they are allowed to come in, you can never kick them out. But simply because they entered Canada through provincially incorporated companies, I do not see why that means we should give them the key to the front door.

**Senator Laird:** We should remain *in statu quo*.

**Mr. Thomson:** I would prefer that the provincially incorporated companies be regulated. I think it is wrong to have a \$2 billion business being conducted by 150 entities and no regulation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Regulated federally or regulated provincially?

**Mr. Thomson:** Regulated federally.

**The Chairman:** In the case of a foreign bank which has its corporate financial institutions provincially incorporated in Canada, there is a problem as to the authority, at that stage of

[Traduction]

**M. Thomson:** La banque étrangère qui fait affaire au Canada pourrait faire beaucoup de bénéfices alors que la banque canadienne qui fait affaire en Californie ne fait que vivre et, à franchement parler, nous ne faisons pas beaucoup d'argent là-bas.

**Le sénateur Laird:** En supposant que les banques étrangères soient acceptées au Canada, en se fondant strictement sur la réciprocité, pouvez-vous songer à un système sur lequel on pourrait triompher de vos objections?

**M. Thomson:** Je ne peux m'imaginer une situation où nous aurions des relations réciproques avec les États-Unis. D'une part, le règlement canadien ouvrirait le pays à tous les états, alors qu'aux États-Unis chaque état a son propre règlement. En d'autres mots, nous pourrions finalement avoir le droit d'aller en Illinois, par exemple, y établir une succursale, parce que l'état d'Illinois ne permet qu'une seule succursale par banque; par contre, si une banque de l'Illinois venait s'établir au Canada, elle pourrait avoir jusqu'à cinq succursales, situées à des points stratégiques à travers le pays.

La question de la propriété étrangère est une autre raison pour laquelle les relations réciproques ne pourraient exister avec les États-Unis. Les sociétés canadiennes ne possèdent pas un pourcentage très important d'industries américaines, alors qu'un pourcentage important d'industries canadiennes appartiennent à des sociétés américaines.

**Le sénateur Macnaughton:** Cela dépend de l'industrie.

**Le sénateur Laird:** Donc vous ne voyez aucune issue en ce qui concerne les relations réciproques?

**M. Thomson:** Non, il n'est pas question d'ententes réciproques.

**Le sénateur Laird:** En réalité, pour être bien franc, vous aimeriez que les banques étrangères soient exclues?

**M. Thomson:** Oui. Elles sont déjà ici.

**Le sénateur Laird:** Oui, indirectement.

**M. Thomson:** Je ne propose pas que nous nous en débarrassions. Le système bancaire est entièrement paternaliste. Comme je l'ai mentionné dans ma déclaration préliminaire, si on leur permet de s'établir au Canada, on ne pourra plus les en faire sortir. Mais uniquement parce qu'elles sont entrées au Canada par l'intermédiaire de sociétés constituées en corporation à l'échelle provinciale, je ne vois pas pourquoi nous devrions les laisser nous envahir.

**Le sénateur Laird:** Nous devrions maintenir le *statu quo*.

**M. Thomson:** Je préférerais que les sociétés constituées en corporation à l'échelle provinciale soient réglementées. Je crois qu'il n'est pas bon qu'une entreprise de \$2 milliards soit dirigée par 150 entités et aucun règlement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Réglementées à l'échelle nationale ou provinciale?

**M. Thomson:** À l'échelle nationale.

**Le président:** Dans le cas d'une banque étrangère, dont les institutions financières sont constituées en corporation à l'échelle provinciale, il y a un problème d'autorisation, à



*[Text]*

the proceedings, that the federal government might have to regulate that company.

**Mr. Thomson:** The Bank of Nova Scotia made a very interesting suggestion on this point, that being that if an entity were called a bank abroad and operating a business in Canada, regardless of the type of business, then the Canadian operation would be considered as a banking business. That being so, it would come under federal jurisdiction, regardless of how it is incorporated. In fact, I think most foreign banks recognize the federal authority in banking. Almost all of the large foreign banks made inquiries of the Bank of Canada and the Department of Finance, prior to establishing corporate entities in this country, to make sure there was no objection to such entities. They are very sensitive about that type of thing.

**Senator MacNaughton:** First of all, Mr. Thomson, may I say that your brief is one of the most interesting we have had to date before this committee. It is extremely valuable in understanding both sides of the question.

What percentage of the total profits of your bank is earned abroad?

**Mr. Thomson:** About 33 per cent.

**Senator Macnaughton:** You mentioned at the beginning of your remarks that there were other Canadian banks which agreed with your position. Are you able to name those other banks?

**Mr. Thomson:** I believe the briefs of the Canadian Imperial Bank of Commerce, the Bank of British Columbia and the Northland Bank are before the committee. They would be the three that immediately come to mind. However, even the Canadian Bankers' Association brief itself, and Mr. Frazee when he was here, raised some of the concerns we have expressed.

**Senator Macnaughton:** Are you suggesting that there is a conflict between the positions of Mr. Frazee and Earle McLaughlin? Earle McLaughlin has been quoted as saying that there is nothing to fear from foreign banks.

**Mr. Thomson:** I am in no position to comment on that. I do not happen to agree with Mr. McLaughlin's view.

**Senator Macnaughton:** That is a strong comment in itself.

**The Chairman:** In describing Mr. McLaughlin's attitude I think of the quotation: "Come one, come all, this rock shall move from its firm base as soon as I."

**Senator Macnaughton:** Is that a hymn or a Bible quotation?

**The Chairman:** Neither.

**Senator Macnaughton:** I am looking for authority!

**Senator Cook:** Mr. McLaughlin, of course, would have some fine print to add to his observation, too.

*[Traduction]*

l'étape où nous nous trouvons, que pourrait avoir le gouvernement fédéral pour réglementer cette société.

**M. Thomson:** La banque de Nouvelle-Écosse a fait une très intéressante suggestion à cet égard, c'est-à-dire que lorsqu'une entité est considérée comme étant une banque à l'étranger et qu'elle a une succursale au Canada, quelque soit le type d'affaire, on peut considérer alors que la succursale canadienne est en fait une banque. Si cela est vrai, elle dépendra des lois fédérales, peu importe la façon dont elle a été constituée en société. De fait, je pense que la plupart des banques étrangères l'admettent. Presque toutes les grandes banques étrangères se sont renseignées auprès de la Banque du Canada et du ministère des Finances avant d'établir des filiales ici pour s'assurer qu'il n'y avait aucune objection. Elles sont très sensibles à ce genre de choses.

**Le sénateur Macnaughton:** D'abord, M. Thompson, puis-je me permettre de dire que votre mémoire est un des plus intéressants que nous ayons eu l'occasion d'étudier jusqu'à présent. Il contribue remarquablement à faire comprendre les deux côtés de la question.

Quel est le pourcentage de ses profits totaux que votre banque récolte à l'étranger?

**M. Thomson:** Environ 33 p. 100.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous avez dit au début de votre intervention qu'il y avait d'autres banques canadiennes qui partageaient votre opinion. Pourriez-vous les nommer?

**M. Thompson:** Je pense que les mémoires de la Banque Impériale canadienne de Commerce, de la Banque de la Colombie-Britannique et de la Banque Northland ont été présentés au Comité. Ce sont les trois premières qui me viennent à l'esprit. Cependant, même l'Association canadienne des banquiers dans son mémoire et M. Frazee dans son témoignage, ont soulevé certains des problèmes que nous avons exprimés.

**Le sénateur Macnaughton:** Voulez-vous dire qu'il y a conflit entre les positions de M. Frazee et Earle McLaughlin? On a dit que ce dernier avait déclaré que nous n'avions rien à craindre des banques étrangères.

**M. Thomson:** Je ne suis pas placé pour commenter. Je ne partage pas l'opinion de M. McLaughlin.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est quand même un commentaire important en soi.

**Le président:** Une citation qui reflète bien l'attitude de M. McLaughlin: «Qu'il en vienne une, qu'elles viennent toutes, je ne bougerai pas plus que ce pesant rocher.»

**Le sénateur Macnaughton:** Est-ce un hymne ou une citation de la Bible?

**Le président:** Ni l'un ni l'autre.

**Le sénateur Macnaughton:** J'essaie de connaître vos sources.

**Le sénateur Cook:** M. McLaughlin aurait évidemment certaines remarques à ajouter à ses observations.



[Text]

**Senator Macnaughton:** In effect, you do not believe that the so-called controls referred to in the white paper could really be as effective as we have been led to believe?

**Mr. Thomson:** I certainly do not. I think they would become, in a very short time, a very serious irritation, particularly in respect of Canada-U.S. relations.

**The Chairman:** There is a problem right away in that some of the foreign banks, in their operations in Canada, at this moment would have assets in excess of \$500 million.

**Mr. Thomson:** As soon as they heard that the limit was \$500 million, they immediately moved to get their footings above that figure.

**Senator Macnaughton:** With the limitations expressed in the White Paper, how practical is it for large banks to establish themselves in Canada?

**Mr. Thomson:** They would be delighted to establish themselves in Canada. One of the points we tried to make is that the whole strategy in the banking community is to go when you have the opportunity to do so and then lobby to liberalize the regulations.

Going on the basis that we get 100 banks coming in total—we are going on the assumption that 60 banks will come in as a result of the proposed legislation and there are already 150 entities operating in Canada—if they had \$500 million each, that would represent a large percentage of the assets of the banking community. Not all of them would achieve the \$500 million ceiling overnight, and it would be very competitive. They would probably argue that only the largest and the very best would get there. The point is, there is a great deal of room for growth, and they would control a very significant percentage of the large corporation business in Canada.

In reading the testimony before the committee, I have noted the mention of the "creaming of business in Canada". In other words, only taking the more easily serviceable major corporate businesses in such cities as Montreal, Toronto, Vancouver, Winnipeg, Edmonton and Calgary. That is precisely where they would go and that is the business they would take. That is profitable business to us, as it would be to them. I do not think they would be servicing the "Medicine Hats" and "Moose Jaws" of this country.

**Senator Macnaughton:** Would you mind explaining the recommendation contained in paragraph 3 on page 7 of your submission?

**Mr. Thomson:** Perhaps I can ask Dr. Peters to respond to that.

**Dr. D. D. Peters, Vice-President And Chief Economist, The Toronto-Dominion Bank:** Which paragraph was that senator?

**Senator Macnaughton:** The third paragraph on page 7.

**Mr. Robin Korthals, Senior Vice-President, The Toronto-Dominion Bank:** Perhaps I could respond, Mr. Chairman. The point we are trying to make in that paragraph is that the Canadian subsidiary of a foreign bank, or the Canadian

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** En fait, vous ne croyez pas que les contrôles dont parle le Livre blanc puissent être réellement aussi efficaces qu'on l'a laissé entendre?

**M. Thomson:** Je ne crois pas du tout. Je pense qu'ils vont devenir à court terme une nuisance, surtout en ce qui concerne les relations canado-américaines.

**Le président:** Il existe actuellement un problème en ce sens que certaines filiales de banques étrangères auraient à l'heure actuelle des actifs dépassant \$500 millions.

**M. Thomson:** Aussitôt qu'elles ont appris que la limite était de \$500 millions, elles ont augmenté leurs actifs de façon à dépasser ce chiffre.

**Le sénateur Macnaughton:** Avec les limites contenues dans le Livre blanc, est-il utile pour les importantes banques étrangères de s'établir au Canada?

**M. Thompson:** Elles sont ravies d'établir des filiales au Canada. Une des choses que nous essayons de vous faire comprendre c'est que la stratégie des banques est de s'installer là où elles ont la chance de le faire et ensuite de se lancer dans des tractations pour faire libéraliser les règlements.

Supposons que 100 banques viennent s'établir au Canada—nous supposons que 60 nouvelles banques vont s'établir au Canada suite à la législation envisagée et qu'il y a déjà 150 banques ici—si elles détiennent toutes \$500 millions en avoirs, elles représenteront un pourcentage énorme des avoirs de toutes les banques. Il ne sera pas possible pour toutes ces banques d'atteindre ce plafond de \$500 millions du jour au lendemain, et la concurrence va être forte. Elles prétendront probablement que seules les banques les plus importantes et les meilleures y parviendront. En fait, il y a beaucoup de place pour la croissance et elles contrôlèrent un pourcentage très important des grandes sociétés canadiennes.

En lisant les témoignages entendus devant le comité, j'ai remarqué qu'on parlait souvent de triage des entreprises au Canada. En d'autres termes, en ne prenant que les plus importantes sociétés de Montréal, Toronto, Vancouver, Winnipeg, Edmonton et de Calgary. C'est exactement là où elles iraient s'installer et se sont les entreprises auxquelles elles s'intéresseraient. Cela nous rapporte, tout comme cela leur rapporterait. Je ne crois pas qu'elle viserait les Medicine Hat ou les Moose Jaw du pays.

**Le sénateur Macnaughton:** Auriez-vous l'amabilité d'expliquer la recommandation du paragraphe 3 de la page 7 de votre mémoire?

**M. Thomson:** Je pourrais peut-être demandé à M. Peters de répondre à cette question.

**Monsieur D. D. Peters, vice-président et Premier économiste, Banque Toronto Dominion:** De quel paragraphe s'agit-il sénateur?

**Le sénateur Macnaughton:** Le troisième paragraphe de la page 7.

**Monsieur Robin Korthals, premier vice-président, Banque Toronto Dominion:** Je pourrais peut-être répondre à cette question, M. Le Président. En fait, ce que nous voulons dire dans ce paragraphe c'est que les filiales canadiennes d'une

[Text]

affiliate, be capitalized with some constraints on it so that it would have 20 times its risk-bearing base in Canadian dollar liabilities and that its assets exceed by 8 per cent liabilities owing to Canadians in Canadian dollars. Right now, because the provincial subsidiaries can come in here with very little equity capital and borrow on the strength of the parent guarantee, the foreign owner, in effect, is not putting up a great deal of risk capital.

**Senator Macnaughton:** Yes, Citicorp, the other day, said that at least 70 per cent of their money was raised locally.

**Mr. Korthals:** That is right. We have no idea exactly how the provincial companies are capitalized or how much equity capital lies behind these monies, behind these Canadian dollar liabilities, that they purchase in the money market. But they are raising it not on the strength of their Canadian balance sheet but on the strength of their offshore parent who guarantees the Canadian obligations, and the point of this paragraph is merely to say that, if you do business here, you should also put up some risk capital.

**Senator Connolly (Ottawa West):** May I ask a supplementary on that, Senator Macnaughton? Senator Macnaughton said that last week, when Citicorp was here, they said, that they got 70 per cent of their requirements from Canadian Sources. We did not ask them this question, and perhaps you do not have an answer either, but they are, of course, affiliated with the Mercantile in some way. I assume it is in the same family. Would that be considered a Canadian source for them?

**Mr. Korthals:** My recollection from Mr. Mantzavinos' testimony is that he said that they competed with the Mercantile with virtually no interchange of deposits between Citicorp's operation and the Merc's.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But then you do say that the offshore parent of Citicorp could guarantee and would guarantee whatever operations they conduct here.

**M. Korthals:** They do. But they do not guarantee the operations of Mercantile because they only own 25 per cent, or less than 25 per cent, of the shares, and that would give benefits to the other 75 per cent shareholding which they do not own.

**Senator Macnaughton:** One more question. The two countries, Japan and Switzerland, have been mentioned. Would you have a particular interest in trying to get into those markets?

**Mr. Thomson:** Yes.

**Senator Macnaughton:** On a reciprocal basis?

**Mr. Thomson:** Well, we feel we should be allowed into Japan on a non-reciprocal basis, as defined in the white paper, because there are very many Japanese companies that own and operate Canadian companies. There are hardly any Canadian companies—in fact, we do not know of any Canadian companies that own a company in Japan. We have some of the Japanese banks operating in some of the provincially incorpo-

[Traduction]

banque étrangère, ou la filiale canadienne soient soumises à certaines limites de façon à se qu'elles aient 20 fois leurs risques en passif en dollars canadiens et que leurs avoirs dépassent de 8 p. 100 leurs passifs dus à des Canadiens en dollars canadiens. Actuellement, comme les filiales provinciales peuvent venir s'installer ici avec un capital effectif très minime et profiter des fonds de la société mère, la banque étrangère en fait ne risque pas de bien gros capitaux.

**Le sénateur Macnaughton:** Oui. Le représentant de Citricorp a dit l'autre jour qu'environ 70 p. 100 de leur argent provenait de la région.

**M. Korthals:** C'est exact. Nous ne savons pas exactement de quelle façon les banques provinciales sont capitalisées ou qu'elle est la nature du capital en participation, derrière ces passifs en dollars canadiens qu'elles achètent sur le marché monétaire. Mais puisqu'elles trouvent cet argent non pas grâce à leur bilan canadien mais plutôt grâce à celui de la société mère à l'étranger qui garantit les obligations canadiennes, en fait ce paragraphe ne fait que dire que si vous faites affaires au Canada vous devez prendre certains risques du point de vue du capital.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourrais-je poser une question supplémentaire à ce sujet, sénateur Macnaughton? Le sénateur Macnaughton a dit que la semaine dernière, lors du témoignage de la Citricorp, ses représentants avaient déclaré que 70 p. 100 de leurs besoins provenaient de sources canadiennes. Nous ne leur avons pas posé cette question et peut-être n'avez vous pas une réponse vous-même; mais ils sont évidemment affiliés d'une façon quelconque à la banque Mercantile. Je supposais qu'ils faisaient partis de la même famille. Est-ce qu'ils la considèrent comme une source canadienne?

**M. Korthals:** Le souvenir que j'ai du témoignage de M. Mantzavinos est qu'il a dit qu'ils concurrençaient la Mercantile et qu'il n'y avait pratiquement pas d'échanges de dépôts entre Citricorp et Mercantile.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais vous affirmez que le siège social à l'étranger de Citicorp pourrait et garantirait toutes les opérations qu'ils font ici.

**M. Korthals:** Ils le font. Mais ils ne garantissent pas les opérations de Mercantile parce qu'ils n'ont que 25 p. 100 ou moins des actions et que cela assure le bénéfice aux autres 75 p. 100 des parts qu'ils ne possèdent pas.

**Le sénateur Macnaughton:** Une question supplémentaire: deux pays, le Japon et la Suisse, ont été mentionnés. Auriez-vous un intérêt particulier à vouloir vous lancer sur ces marchés?

**M. Thomson:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Et réciproquement?

**M. Thomson:** Nous croyons que nous devrions pouvoir être acceptés au Japon sur une base non-mutuelle comme définie dans le Livre blanc parce que de nombreuses sociétés japonaises possèdent et exploitent des sociétés canadiennes. Il n'y a pratiquement pas de sociétés canadiennes en fait, nous ne connaissons aucune société canadienne qui possède une industrie au Japon. Certaines banques japonaises opèrent dans



[Text]

rated companies in the banking business in Canada. With this set of business relationships you would think we would have enough clout to have a Canadian bank operating in Japan, but the Japanese have said that they do not want to allow a Canadian bank into Japan unless there is a Japanese bank allowed in Canada. Now again, I do not know whether you could work out a reciprocal arrangement that would be equitable to Canada. Because what would happen if the Japanese banks came into Canada would be, as has happened in California, that Japanese companies would immediately start doing business with Japanese banks in Canada and the Canadian banks would certainly lose considerable business. I do not have to explain the intertwining of banks and trading companies and corporations in Japan, and I think that is brought out in our remarks about the tax problem. It is a very difficult job to know where the considerations for the loan in Canada and where the benefits of that would go. Transfer pricing is difficult and the profit could be made in Japan. So it is going to be a very difficult job. Who would decide which Canadian bank would open in Japan? Would it be the Japanese, or would it be our own government? Would it be by tossing a coin? Would it be the biggest bank in Canada?

**The Chairman:** Or would it be a blanket provision?

**Mr. Thomson:** There are so many questions and I know that, just because you raised a lot of questions, it does not mean necessarily that it is bad, but it is difficult to see how there would be benefit to Canadians. There might be benefit to one or two Canadian banks; I do not know how many they would accept from Canada, but they would not accept us all, I am sure. There would not be enough business for Canadian banks to do in Japan for them to accept us all.

**Senator Macnaughton:** What is the position of Switzerland?

**Mr. Thomson:** Well, Switzerland is very much an international banking community in many ways. I think every Canadian bank, at least the five big banks, would like to be represented in Switzerland. We can have representatives in Switzerland, and the Swiss are known for their banking. It is a big business there, and we would all like to be there. The Swiss banks have been in Canada for a long time, and they do a slightly different kind of business than we do. They are big in securities business, for example, just as the German banks are big in securities business, and this is one of the questions I think the investment dealers in Canada should think about. As you know, the investment dealers are not keen to see the large investment dealers from the United States come to Canada, and they are not allowed to, because they are concerned, as we are, about the decisions being made outside the country that would affect their business. So that the Swiss coming to Canada would be a problem from that point of view. They are big in the securities business and they might take away the offshore securities business.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But Merrill Lynch is here

**Mr. Thomson:** Yes.

[Traduction]

certaines entreprises provinciales constituées en sociétés dans le domaine bancaire au Canada. Avec ce tableau de nos relations commerciales, on pourrait croire que nous avons assez d'influence pour qu'une banque canadienne s'installe au Japon; mais les Japonais nous ont dit qu'ils ne voulaient pas permettre qu'une banque canadienne s'installe au Japon à moins qu'une banque japonaise s'installe au Canada. A nouveau, je ne sais pas si vous pourriez conclure une entente réciproque, équitable pour le Canada. Car si les banques japonaises s'installaient au Canada, comme cela s'est produit en Californie, les sociétés japonaises commenceraient immédiatement à faire affaires avec les banques japonaises au Canada et les banques canadiennes et perdraient certainement beaucoup. Je n'ai pas à expliquer l'enchevêtrement des banques et des sociétés commerciales au Japon, et l'on en parle, je crois, dans nos remarques sur le problème fiscal. Il est très difficile de savoir quelles seraient les conditions d'un prêt au Canada et où iraient les bénéfices. L'établissement d'un prix de transfert est difficile et les profits pourraient aller au Japon. C'est donc une tâche très complexe. Qui déciderait de la banque canadienne qui s'installerait au Japon? Serait-ce le gouvernement japonais ou le nôtre? Le jouerait-on au sort? Serait-ce la banque la plus importante au Canada?

**Le président:** Ou s'agirait-il d'une disposition générale?

**M. Thomson:** Il y a tellement de questions. Je sais que ce n'est pas parce qu'on pose beaucoup de questions, que la situation est nécessairement mauvaise mais il est difficile de voir comment les Canadiens pourraient en tirer profit. Cela pourrait être avantageux pour une ou deux banques canadiennes; je ne sais pas combien le Japon en accepterait mais il ne les accepterait pas toutes, j'en suis sûr. Le volume d'affaires ne serait pas assez important pour que toutes les banques canadiennes puissent être acceptées au Japon.

**Le sénateur Macnaughton:** Et dans le cas de la Suisse?

**M. Thomson:** Eh bien, la Suisse est, à de nombreux égards, une collectivité bancaire internationale. Je crois que chaque banque canadienne, les cinq plus importantes, aimeraient être représentées en Suisse. Nous pourrions avoir des représentants en Suisse et ce pays est bien connu pour ses activités bancaires. Il y a beaucoup d'affaires là-bas et nous aimerions tous y avoir une succursale. Les banques suisses sont établies au Canada depuis très longtemps et font des affaires légèrement différentes des nôtres. Leurs activités concernent surtout les valeurs, tout comme les banques allemandes et c'est là l'une des questions auxquelles les investisseurs au Canada doivent songer. Comme vous le savez, les investisseurs n'aiment pas voir les gros investisseurs américains venir au Canada; ils n'en ont d'ailleurs pas le droit, car ils se préoccupent, tout comme nous, des décisions prises à l'extérieur du pays qui concernaient leurs affaires. C'est pourquoi l'établissement au Canada des banques suisses constituerait, de ce point de vue, un problème. Elles sont importantes dans le domaine des valeurs et pourraient emporter le secteur étranger des valeurs.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui mais M. Merrill Lynch est ici.

**M. Thomson:** Oui.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** And others.

**Mr. Thomson:** Well, it is nearly impossible for others to get here. It is like the foot in the door that they got here.

**Senator Macnaughton:** Then, on page 8 there is paragraph 9, and I wonder if you would care to expand on that at all.

**Mr. Thomson:** That was put in specifically for the United States, not other countries. In other words, if there are going to be five Canadian banks go to the United States, then there should be five American banks coming to Canada. That seems like a kind of reciprocity. It is the kind of provision we are going to have to have in order to get around this reciprocity problem in the United States. Otherwise, you are going to assume that each state is a separate country.

**The Chairman:** Can you do it by numbers?

**Mr. Thomson:** Well, if only ten Canadian banks can go to the United States, then only ten American banks can come into Canada.

**The Chairman:** But if they can only go to one state in the United States.

**Mr. Thomson:** That is why we used in paragraph 9 the word "country", because the United States is a country and Canada is a country, and that is the way we should bargain on reciprocity.

**Senator Macnaughton:** Then you would restrict it, if I read paragraph 8 correctly, to one office, not five.

**Mr. Thomson:** That is correct. Paragraph 9 is in the CBA brief, by the way. It is agreed by all the banks in Canada. In paragraph 8 we say that we definitely feel that if we restrict them to one office now, then in ten years from now we will be saying, "Foreign banks are good; why not let some more in?" Obviously, then you would have a basis of reciprocity. But without that experience, to talk in terms of five, or if you want to go to five, then make them have one in Medicine Hat or in Moose Jaw—that sort of concept. Why should it be just the major cities? It could be the Northwest Territories.

**Senator Macnaughton:** You mean Yellowknife, for the oil development.

**The Chairman:** As a condition of incorporation, you mean?

**Mr. Thompson:** Yes.

**Senator Macnaughton:** How do you protect yourself against the criticism that you just want a protected home market for your own greater benefit?

**Mr. Thomson:** Well, to some extent banking needs a protected home market. That is a great statement to make, but the Chicago banks do not let the New York banks in and the Los Angeles banks do not let the Chicago banks into their market. Why is Toronto so different from Chicago or Los

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et d'autres.

**M. Thomson:** Bien, il est à peu près impossible que d'autres viennent s'établir ici. Ils ont un peu, si on peut dire, le pied dans la porte.

**Le sénateur Macnaughton:** Il y a ensuite, à la page 8, le paragraphe 9 et je me demande si vous pourriez nous donner de plus amples explications.

**M. Thomson:** Ce paragraphe est rédigé à l'intention des États-Unis uniquement, et non pour d'autres pays. En d'autres mots, si cinq banques canadiennes s'établissent aux États-Unis, cinq banques américaines s'établiront au Canada. C'est un genre de réciprocité. C'est là le genre de dispositions qui résoudra le problème de réciprocité aux États-Unis. Autrement, nous tiendrons pour acquis que chaque État est un pays distinct.

**Le président:** Pouvez-vous obtenir réciprocité par des chiffres?

**M. Thomson:** Eh bien, si dix banques canadiennes seulement peuvent s'installer aux États-Unis, seules dix banques américaines pourront s'installer au Canada.

**Le président:** Mais si ces banques ne peuvent s'installer que dans un seul État aux États-Unis?

**M. Thomson:** C'est pourquoi nous utilisons au paragraphe 9 le mot «pays», parce que les États-Unis forment un pays, tout comme le Canada. C'est à partir de cela que nous devrions négocier la réciprocité.

**Le sénateur Macnaughton:** Le paragraphe 8, si je le lis correctement, limiterait à un et non à cinq le nombre de bureaux.

**M. Thomson:** C'est exact. Le paragraphe 9 apparaît dans le mémoire de l'Association du barreau canadien, en passant. Toutes les banques du Canada sont de cet avis. Au paragraphe 8, nous disons qu'à votre avis si nous les restreignons à un seul bureau maintenant, nous dirons dans dix ans: «les banques étrangères sont bonnes; pourquoi ne pas en laisser d'autres venir s'installer? Manifestement, nous parviendrons à la réciprocité. Mais sans cette expérience, pour en accepter cinq, si vous le désirez, il faut qu'il y en ait un à Medicine Hat, ou à Moose Jaw... ce genre de principe. Pourquoi n'y en aurait-il que dans les grandes villes? Ce pourrait être ainsi dans les Territoires du Nord-Ouest.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous voulez dire à Yellowknife, pour l'exploitation pétrolière.

**Le président:** Comme condition de la constitution en société, voulez-vous dire?

**M. Thomson:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Que répondez-vous lorsqu'on vous dit que vous cherchez tout simplement à créer un marché national protégé pour faire plus de profits?

**M. Thomson:** Eh bien, le domaine bancaire nécessite, dans une certaine mesure, un marché national protégé. C'est là une grande déclaration mais les banques de Chicago ne laissent pas s'installer sur leur territoire les banques de New-York, tout comme les banques de Los Angeles ne laissent pas les banques

## [Text]

Angeles that we are going to be so keen to have Citicorp or have a New York bank in there? Why are the countries around the world closing their doors when they have had some experience with foreign banks? Obviously Governor Bouey would be better to testify on this than I would, but we do get directives, particularly in monetary restraint periods, as to where the government and the central bank would like to see our assets allocated. Asset allocating under our system is done by the banks, but it cannot be done without a great deal of social conscience.

How can a travelling representative of a foreign bank in another country commit Canadian dollars with this in mind? I mean he cannot. The whole concept of the multinational corporation and foreign bank is that "Whatever country we operate in in the world, our people are able to commit Canadian lines of credit in Canada." Well, do we want a man in Singapore committing Canadian lines of credit? I think the foreign corporations would be favoured in the asset allocation under that principle. I think the tax policy with respect to the taxes collected by the Canadian banking system would be hurt.

These are not black and white issues. I am not saying that you cannot devise a system that could make it work, but I am saying that our experience round the world—the difficulties we have getting into other countries, the kinds of legislation that other jurisdictions have, who have had more experience than we have had—suggests a great deal of caution.

**Senator Macnaughton:** How do you explain the London free market, so to speak?

**Mr. Thomson:** Well, London is like Switzerland or New York. They have decided that that is a great business for their community to be in and it provides a tremendous revenue to that source, and the banks which go into London are so busy doing offshore business—and I mentioned the amount that we do, where 90 per cent of our business is offshore—that they are not interested in branching into Birmingham, for example. There is very little sterling business done by foreign banks. It is Eurodollar business. They have the right to do it, but the other business is taking up all their time and is very profitable. It is a different situation in Toronto and Montreal where there is not the kind of international business like London and New York have.

**Senator Macnaughton:** I am neither for nor against, obviously, but, just arguing the other side, is there a possibility that there are benefits to be drawn from a free, open market, even greater than the present ones we enjoy?

**Mr. Thomson:** Yes. I believe the benefits, the innovation and the competition can come without actually having a foreign bank's presence here, because of our close association with the United States. For years the American bankers—and you have heard the term "suitcase bankers"—have been travelling in and doing business in Canada. We do not have a withholding

## [Traduction]

de Chicago s'installer sur leurs marchés. Pourquoi la ville de Toronto est-elle si différente de celle de Chicago ou de Los Angeles pour accepter l'installation de Citicorp ou d'une banque de New-York? Pourquoi les pays du monde ferment-ils leurs portes lorsqu'ils ont acquis quelque expérience avec les banques étrangères? Le gouverneur Bouey serait manifestement plus à même de témoigner à ce sujet que moi, mais nous recevons réellement des directives du gouvernement et de la banque centrale, particulièrement en périodes de restrictions monétaires, quant à la répartition de notre actif. La répartition de l'actif dans notre système est faite par les banques, mais elle ne peut s'effectuer sans tenir compte d'une certaine conscience sociale.

Comment le représentant itinérant d'une banque étrangère dans un autre pays peut-il engager les dollars canadiens en se souvenant de cela? Il ne le peut pas. Le principe d'une société multinationale et d'une banque étrangère est que «peu importe le pays où nous nous installons dans le monde, l'essentiel c'est que nos gens soient en mesure d'établir les marges canadiennes de crédit au Canada.» Voulons-nous qu'un homme de Singapour s'en charge au Canada? Je crois qu'en vertu de ce principe les sociétés étrangères seraient favorisées dans cette répartition de l'actif. A mon avis, la politique fiscale, en ce qui concerne les taxes recueillies par le système bancaire canadien, en souffrirait.

Il n'y a pas de questions qui soient bien tranchées. Je ne dis pas que nous ne pouvons pas instaurer un système qui fonctionne mais l'expérience des autres pays du monde, les difficultés que nous éprouvons dans d'autres pays, les lois des autres pays, qui ont plus d'expérience que nous, tout nous incite à une grande prudence.

**Le sénateur Macnaughton:** Mais alors comment expliquez-vous le marché libre de Londres?

**M. Thomson:** Eh bien, Londres est comme la Suisse ou New-York. Ils ont décidé que cela représentait un gros volume d'affaires pour leur collectivité et une énorme source de revenus. De plus, les banques qui s'installent à Londres ont des activités si importantes à l'étranger, et j'ai mentionné notre volume d'affaires soit, 90 p. 100 qu'elles ne sont pas intéressées à établir une succursale à Birmingham, par exemple. Les banques étrangères font très peu d'affaires en livres. On utilise l'eurodollar. Elles en ont le droit mais toutes ces autres affaires prennent tout leur temps et sont très profitables. La situation est différente à Toronto et Montréal où on ne fait pas de commerce international comme à Londres et New-York.

**Le sénateur Macnaughton:** Je ne suis ni pour ni contre, bien sûr, mais pour me faire l'avocat du diable, y a-t-il une possibilité d'obtenir des profits d'un marché libre, ouvert, des profits plus importants que nos profits actuels?

**M. Thomson:** Oui. A mon avis, les bénéfices, l'innovation et la concurrence sont possibles sans la présence de banques étrangères au Canada, en raison de notre étroite association avec les États-Unis. Depuis des années les banquiers américains, et vous avez sans doute déjà entendu l'expression «banquiers itinérants», voyagent au Canada et y font des affaires.



[Text]

tax on deals that are over five years. So there is a great deal of business being done by people like Morgan Guarantee, Manufacturing Hanover, Citicorp and others out of their New York offices right into Canada.

There is enough discipline in the marketplace now, the way it is set up, to keep us healthy and competitive; the management of the Canadian banking community is lean and competitive, and I think we have been able to prove this by the manner in which we have been able to compete with these larger banks abroad throughout the world. Obviously, it is a concern of us all that we do keep our system competitive and that we do not provide so much protection that it becomes lazy.

**Senator Macnaughton:** Then would you say the undisclosed or undeclared fear is really not the world banks but is the banks in the U.S.A. and their tremendous growth, size and energy and the material support behind them?

**Mr. Thomson:** Well, it is not exactly their size. Canada is so intertwined with the United States, and so much of our industry is based on a branch plant economy, that such developments could completely circumvent the corporate treasurers' function in Canada. I think that kind of puts it in a nutshell.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What do you mean by that?

**Mr. Thomson:** We set up a North American division in our bank because we found that, in dealing with so many of the companies in Canada, the banking decisions were being made in the United States and we had to have officers residing in Houston, Chicago, Los Angeles, San Francisco and New York. They now deal with the people in the United States who make the decisions in the Canadian companies. It is cheaper not to have a chief financial officer in Canada. In other words, you run the Treasury Department out of Des Moines or out of St. Louis. You just cannot underestimate that point. It is a fact of life in Canada. Every country is different, and Canada is certainly in that respect.

If you have a \$100 million line of credit out of New York as a major U.S. corporation and you have an operation in Canada which requires a \$1 million line of credit, it is pretty easy to tag that \$1 million on to the \$100 million out of New York.

**Senator Lang:** And at a lower interest rate.

**Mr. Thomson:** Well, maybe at a lower interest rate in Canada because the Canadian tax rate is higher and you will receive the benefit for that consideration in New York where the tax rate is lower.

**Senator Cook:** When Citicorp were before us, they were asked the following question:

[Traduction]

Nous ne percevons aucun impôt à la source sur des opérations faites depuis plus de cinq ans. C'est pourquoi les sociétés comme Morgan Guarantee, Manufacturing Hanover, Citicorp et autres font un chiffre d'affaires important au Canada sans sortir de leurs bureaux de New-York.

Le marché est aujourd'hui assez discipliné, grâce à sa structure actuelle, pour que notre situation demeure à la fois saine et compétitive: la communauté des banquiers du Canada gère ses affaires d'une façon frugale et concurrentielle et, je crois que nous l'avons prouvé par la façon dont nous avons pu faire concurrence à ces grosses banques partout dans le monde. Il est évident qu'il s'agit pour nous tous de faire en sorte que notre système demeure compétitif et d'éviter de le protéger au point qu'il s'ankylose.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous diriez donc que la crainte non-formulée ou non-déclarée provient en réalité, non de la Banque mondiale mais des banques américaines dont la croissance, l'importance et l'énergie sont énormes et qui disposent de tout un soutien matériel?

**M. Thomson:** Eh! bien, il n'est pas tout à fait question d'importance. Les relations entre le Canada et les États-Unis s'entrecroisent tellement et nos industries comptent tellement sur une économie de filiales, que de cette façon, on pourrait passer complètement outre la trésorerie corporative du Canada. Voilà donc toute la situation exprimée en quelques mots.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qu'est-ce que cela signifie?

**M. Thomson:** Nous avons formé une division nord-américaine au sein de notre banque parce que nous avons découvert qu'en traitant avec un si grand nombre de sociétés au Canada les décisions bancaires étaient prises aux États-Unis et qu'il nous fallait par conséquent nommer des représentants à Houston, Chicago, Los Angeles, San Francisco et New York. Ils se mettent maintenant directement en contact avec les personnes qui prennent, aux États-Unis, les décisions touchant les sociétés canadiennes. Il est moins coûteux de ne pas avoir d'agent financier principal au Canada. Autrement dit, nous dirigeons notre trésorerie à partir de Des Moines ou de St. Louis. On ne peut tout simplement pas sous-estimer ce point, car c'est une réalité de la vie au Canada. Chaque pays a ses particularités et le Canada est certainement différent des autres en ce domaine.

Si une grande société américaine dont le siège social est à New York dispose d'une marge de crédit de \$100 millions et qu'une opération au Canada exige une ouverture de crédit de \$1 million, il est assez facile d'ajouter ce million aux \$100 millions sans quitter New York.

**Le sénateur Lang:** Et à un taux d'intérêt inférieur.

**M. Thomson:** Eh! bien, peut-être le taux d'intérêt sera-t-il inférieur au Canada puisque le taux d'imposition canadien est plus élevé et qu'à New York on tiendra compte de ce fait puisque leur taux d'imposition est moins élevé.

**Le sénateur Cook:** Lorsque Citicorp a témoigné devant nous, on leur a posé les questions suivantes:



[Text]

**Senator Cook:** You say 70 per cent, approximately, of your loans outstanding now—the source of these funds is short-term borrowings.

**Mr. Mantzavinos:** Do not hold me to that; it is approximate.

**Senator Cook:** It is a taxed amount. If Citicorp, which do not have deposits and so forth, were not part of Citibank, do you think you could borrow that amount of short-term paper and lend it out?

**Mr. Mantzavinos:** No. These borrowings are under the guarantee of the parent. In order to borrow without the parent support you would have to have a history in the marketplace and a balance sheet and record of earnings that would create the confidence necessary to get these funds in the marketplace.

Now, that is what is happening at the moment. This is the type of business that is being carried on now.

**Mr. Korthals:** That is right.

**Senator Cook:** So, therefore, in the fourth paragraph on the seventh page of your brief you are going beyond the white paper when you say:

Foreign banks should not be permitted to guarantee deposit liabilities of Canadian subsidiaries; the term "guarantee" should be defined broadly enough to encompass differential agreements, letters of comfort, etc.

You are actually wanting what is taking place now to be restricted.

**Mr. Thomson:** That is right. The reason is that we think their Canadian entity should be able to raise money on its own credit standing, its own balance sheet, its own earnings record and with the benefit of the parent company's name, but not specifically guaranteed.

**Senator Cook:** This proposal could be made effective. It would to a large extent curb the operations of the American banks which are now doing business in Canada.

**Mr. Korthals:** Or they will have to put in more capital. That is the way we operate in California.

**Senator Cook:** In other words, they would have to use their own capital rather than borrow Canadian funds?

**Mr. Korthals:** They would have to put in enough equity capital and give Canadian depositors comfort that their money was well placed.

**Senator Cook:** I have one other question on the U.K. situation. When Mr. Dowling of Barclays Bank, was here, he was asked the question:

**Senator Cook:** Do I understand correctly that the white paper in the U.K. does not propose any limitations on Canadian banks doing business in the U.K. that are not also imposed on British banks?

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Vous dites qu'environ 70 p. 100 de vos prêts restés dus—c'est-à-dire la source de ces fonds proviennent d'emprunts à court terme.

**M. Mantzavinos:** Ne le prenez pas pour acquis, ce n'est qu'un chiffre approximatif.

**Le sénateur Cook:** C'est un montant imposable. Si Citicorp qui n'a pas de dépôts et ainsi de suite, ne faisait pas partie de Citibank, pensez-vous que vous pourriez emprunter ce montant à court terme pour ensuite le prêter?

**M. Mantzavinos:** Non, ces emprunts sont garantis par la corporation mère. Pour emprunter sans l'appui de la corporation mère, vous devez déjà avoir traité des affaires sur le marché, de même qu'avoir un bilan et un registre de recettes qui inspireraient la confiance nécessaire pour vous permettre d'obtenir ces fonds sur le marché.

C'est donc ce qui est arrivé à ce moment-là. Voilà le genre d'affaires que l'on fait actuellement.

**M. Korthals:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Ainsi donc dans le quatrième paragraphe de la page sept de votre mémoire vous allez au-delà de ce que prévoit le Livre blanc lorsque vous dites:

«Il ne faudrait pas permettre aux banques étrangères de garantir le passif en dépôt des filiales canadiennes; il faudrait donner au terme «garantie» une définition assez large pour englober les ententes d'indemnité, les lettres de confort, etc.

Vous souhaitez en fait que ce qui se passe maintenant soit soumis à des restrictions.

**M. Thomson:** C'est exact. Et la raison en est que d'après nous leurs filiales canadiennes devraient pouvoir trouver de l'argent d'après leur propre situation financière, leurs propres bilans, leurs propres rapports de profits et en bénéficiant de la raison sociale de la compagnie-mère, mais sans recevoir de garantie particulière.

**Le sénateur Cook:** Cette proposition pourrait être mise en vigueur. Elle mettrait fin dans une large mesure aux activités des banques américaines installées actuellement au Canada.

**M. Korthals:** Ou bien elles devront investir plus de capitaux: c'est ainsi que nous fonctionnons en Californie.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, elles auraient à se servir de leur propre capital plutôt que d'emprunter des fonds canadiens?

**M. Korthals:** Il leur faudrait verser suffisamment de capital-actions et assurer les déposants canadiens que leur argent était bien placé.

**Le sénateur Cook:** J'ai une autre question à propos de la situation en Grande-Bretagne. Lorsque M. Dowling de la Barclays Bank a comparu devant nous, on lui a posé la question suivante:

**Le sénateur Cook:** Dois-je comprendre que le Livre blanc en Grande-Bretagne n'impose aucune limite aux opérations bancaires canadiennes qui ne soit également imposée aux banques britanniques?

## [Text]

**Mr. Dowling:** That is quite correct, sir. There would be two alternatives open to Canadian banks in the United Kingdom: either they could open branches or they could operate through subsidiaries. If they operate through subsidiaries, they are then subject to minimum capital controls and multiplier controls, ratio controls.

The next question was:

In the same way the British banks are controlled?

**Mr. Dowling:** Yes.

Would you agree with that statement?

**Mr. Korthals:** I agree with the fact that our U.K. operations are controlled either through a branch or a subsidiary, in the same way that United Kingdom indigenous banks are controlled; that is correct.

**Senator Cook:** Therefore, if the test is to be reciprocity, British banks should be allowed in Canada?

**Mr. Korthals:** Yes, we do have access to the entire market. I might add, though, that in the United Kingdom they have had, at least twice in recent times, an absolute freeze on the amount of sterling deposit—that is, local currency—that you can borrow and lend, and the freeze is dependent on what you had in the past. This has been a major constraint on developing sterling business. Most of our business in the United Kingdom, as Mr. Thomson said, is really U.S. dollars bought in the Eurodollar market and lent to corporations, not necessarily resident in the United Kingdom—largely outside the United Kingdom. It is, in other words, just an international marketplace, where money is bartered, and really has relatively little effect on the host country.

**Senator Cook:** But the freeze was not imposed to benefit British banks; it was imposed because of economic circumstances.

**Mr. Korthals:** That is right.

**Mr. Thompson:** But it surely did benefit the British banks. It certainly made it very difficult for the foreign banks—in fact, impossible. The second point to keep in mind is that the United Kingdom is a declining economy whereas Canada, hopefully, is a growing economy.

**Senator Connolly (Ottawa West):** By what you have just said, do you mean that the freeze applied not only to the foreign banks but also to the British banks, but the British banks were so big that the freeze really did not affect their operations as much as it did the operations of the foreign banks?

**Mr. Thomson:** That is correct. I will explain it this way: if you have \$5 billion worth of liabilities that are frozen, you obviously have \$5 billion worth of assets on the other side. There are always people paying you back. You have a big pool rolling over all the time. But if you are just starting out and you had, say, \$20 million and you happened to have done a

## [Traduction]

**M. Dowling:** C'est exact Monsieur. il y a au Royaume-Uni deux possibilités ouvertes aux banques canadiennes: créer des sièges bancaires ou exercer leurs activités par l'entremise de filiales. Dans ce dernier cas, elles devront bien entendu respecter les exigences minimales relatives au contrôle de mouvement de capitaux, au rapport entre coefficient d'accroissement et capital.

Et la question suivante était:

De la même façon que les banques britanniques sont astreintes au même contrôle?

**M. Dowling:** Oui.

Seriez-vous d'accord avec cette déclaration?

**M. Korthals:** J'en conviens que nos opérations en Grande-Bretagne sont entre les mains soit d'une succursale soit d'une filiale de la même façon que les banques anglaises le sont; c'est exact.

**Le sénateur Cook:** S'il s'agit donc d'instaurer la réciprocité, les banques britanniques devraient pouvoir s'installer au Canada?

**M. Korthals:** Oui, nous avons accès à l'ensemble du marché. J'ajouterais cependant au sujet du Royaume-Uni qu'il a fallu, à deux reprises récemment geler absolument le montant de dépôts en livre sterling c'est-à-dire de devises locales, qu'il vous est possible d'emprunter ou de prêter, et ce gel dépend de la situation antérieure. Cette mesure a sérieusement restreint le développement des affaires en livres sterling. Comme M. Thompson l'a dit, l'essentiel de nos affaires au Royaume-Uni se fait en dollars américains, achetés sur le marché de l'Euro-dollar et prêtés aux sociétés qui ne sont pas nécessairement établies au Royaume-Uni, mais qui sont surtout installées à l'étranger. Autrement dit, il ne s'agit que d'un marché international pour le troc de l'argent et son incidence n'est vraiment pas significative sur les affaires du pays hôte.

**Le sénateur Cook:** Mais ce gel n'a pas été imposé au profit des banques britanniques, mais par suite de circonstances économiques.

**M. Korthals:** C'est exact.

**M. Thompson:** En tout cas, les banques britanniques en ont certainement profité, car les banques étrangères étaient dans une situation très difficile pour ne pas dire impossible. Un second point à ne pas oublier c'est que l'économie au Royaume-Uni est au déclin, tandis que celle du Canada, je l'espère, connaît une expansion.

**Le sénateur Connolly:** (Ottawa-Ouest): Si je comprends bien ce que vous venez de dire, ce gel n'a pas seulement frappé les banques étrangères, mais aussi les banques britanniques, car ces dernières étaient si importantes que le gel n'a pas probablement touché leurs opérations autant que celles des banques étrangères.

**M. Thompson:** C'est exact. Je peux vous l'expliquer comme ceci: si vous gelez un passif de \$5 milliards, d'un autre côté vous avez évidemment un actif de \$5 milliards. Il y a toujours des gens qui remboursent, et cela crée un roulement considérable de fonds en tout temps. Mais si vous n'en êtes qu'à vos débuts et qu'avec, disons \$20 millions, vous aviez réalisé une



[Text]

couple of deals, there is nothing left until those deals mature, and you are out of business. How could you keep a good lending officer? You would go out of business.

**Senator Cook:** I will put the question another way. What restriction would you impose on British banks coming into Canada?

**Mr. Thomson:** We certainly have a different view on British banks coming into Canada than we do on U.S. banks coming into Canada. Politically this is a difficult thing for me to say publicly. There are a lot of problems in talking about this publicly, because all of the banks are our good customers. But, first, there are probably only five British banks that would want to come to Canada, so you do not have the horrendous members. There are 14,000 U.S. banks now open to come to Canada. Certainly, many of them along the border that are small, plus all the big ones in the interior, will. We think there will be 35 or 40. Quite a few will want to come from the United States. I find it difficult to know how we, as a country, could discriminate against the United States. If you do something for the U.K. banks that you do not do for the U.S. banks, that would be interpreted in all the U.S. publications as discrimination against the United States; and they are our friends, our best friends.

**Senator Cook:** But the U.K. banking system and our system are very similar; they are unitary.

**Mr. Thomson:** I agree.

**Senator Cook:** If you are going to have reciprocity, I want to know what is the argument against giving them reciprocity.

**Mr. Thomson:** Certainly, you can visualize us getting reciprocity with the U.K. an awful lot easier than you can with Japan and the United States.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Japan is unitary too.

**The Chairman:** There is very little difference between reciprocity in Canada and the U.K.

**Mr. Thomson:** Yes. The reciprocity has to be defined for the good of the country and not just for the good of the banks per se.

**Dr. Peters:** There is one point that I should like to add. Access to the United Kingdom means that you have access to the London market, and the London money market operation is a truly international operation. There are significant benefits to the City of London from that operation, and London recognizes this. It is not the same in Canada. We do not have a major international money market operation operating in Canada, and that is one of the major differences, where reciprocity is not therefore equal.

**Mr. Thomson:** If you put yourself in the position of a government man in England, you then immediately see why

[Traduction]

ou deux affaires, il ne vous reste rien jusqu'à ce que ces emprunts arrivent à échéance et vous voilà sans affaires. Comment pourriez-vous garder ouvert un bon bureau de prêt? Il vous faudrait vous retirer des affaires.

**Le sénateur Cook:** Je poserais ma question d'une autre façon. Quelles restrictions imposeriez-vous aux banques britanniques qui viendraient s'installer au Canada?

**M. Thomson:** A l'égard des banques qui viennent s'installer au Canada, nous n'avons certainement pas la même attitude face aux banques britanniques que face aux banques américaines. Du point de vue politique, il m'est difficile de le dire même publiquement. Parler de cette question en public pose de nombreux problèmes, parce que toutes les banques sont nos bonnes clientes. Mais en premier lieu, il n'y a probablement que cinq banques britanniques qui voudront établir des succursales au Canada. Par conséquent, il ne s'agit pas d'un nombre épouvantable. Actuellement 14,000 banques américaines peuvent ouvrir des succursales au Canada. Il est certain que beaucoup de petites banques situées le long de la frontière le feront et il faut en plus compter sur les banques importantes de l'intérieur. Nous pensons qu'il y en aura 35 ou 40. Il m'est difficile de dire comment nous pourrions exercer de la discrimination envers les États-Unis. Si on accorde certaines facilités aux banques du Royaume-Uni qu'on n'accorde pas à celles des États-Unis, les publications américaines interpréteront cette mesure comme de la discrimination contre les États-Unis; or ce pays est notre allié, notre meilleur ami.

**Le sénateur Cook:** Mais le système bancaire du Royaume-Uni et le nôtre sont très similaires. Ils sont unitaires.

**M. Thomson:** J'en conviens.

**Le sénateur Cook:** Si on doit bénéficier de facilités réciproques, je veux connaître les arguments qui s'opposent à ce qu'on leur accorde réciproquement des facilités.

**M. Thomson:** Vous pouvez certainement vous imaginer qu'il sera beaucoup plus facile d'accorder des facilités sur une base réciproque au Royaume-Uni, plutôt qu'au Japon et aux États-Unis.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le Japon a lui aussi un système unitaire.

**Le président:** Il y a très peu de différence entre le Canada et le Royaume-Uni.

**M. Thomson:** Oui. La réciprocité doit être définie pour le bien du pays et pas seulement pour celui des banques spécifiquement.

**M. Peters:** Je voudrais ajouter un argument. L'accès au Royaume-Uni signifie qu'on a accès au marché de Londres, et le marché monétaire de Londres est en fait un marché international. La ville de Londres en tire d'importants avantages, et ses dirigeants le reconnaissent. Il n'en n'est pas de même au Canada. Nous n'avons pas un marché monétaire international important au Canada, et c'est une des principales différences, où par conséquent, la réciprocité n'est pas égale.

**M. Thomson:** Si vous vous mettez à la place d'un membre du gouvernement britannique, vous vous rendez immédiate-



[Text]

you want to have reciprocal arrangements with foreign banks, because it is to your advantage; you can see some real concrete advantages of having all the banks in the world in London, in the City, doing foreign business, not domestic business. So you are willing to have a few compromises for this great advantage. But when you put yourself in the position of a Canadian, reciprocity has to be looked at from a country point of view. Is it our policy to create a foreign banking community? What are the advantages to Canada?

**Senator Cook:** The chairman of Barclays Bank seemed to think there was value in having reciprocity.

**Mr. C. Albert Poissant C.A., Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, may I ask Mr. Thomson a question?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Poissant:** Canada is an importing country so far as finance is concerned. Would it not serve the industry as a whole if foreign banks could be permitted to come into Canada so long as the inflow of money into Canada exceeds the outflow of money by these foreign banks? This, I think, would serve the country as a whole. To give you an example, a question was asked last week of Citicorp. The question was:

... is there a net inflow of money into Canada by your group of companies or an outflow of money from Canada?

The answer was:

It is a net inflow, by far.

Is that not one of the objectives of the white paper, to at least have foreign banks help in assisting our industry?

**Mr. Korthals:** There are two answers to that question. A foreign bank operating in Canada will do two types of business—first of all, try to raise deposit liabilities in the Canadian market in Canadian dollars, and lend these to Canadian borrowers. That involves no movement of capital into Canada. That is just a recycling of money that is in the country. The other operation would be to raise money—U.S. dollars—from non-resident Canadians, either in the United States or in the Eurodollar market, and make U.S. dollar loans to Canadian entities or Canadian borrowers. That, in effect, would represent a capital inflow. I think, in the testimony, he referred specifically to a loan made to finance the Olympic deficit. Those funds were raised in two tranches. There was a Canadian banking dollar tranche which was supplied by the Canadian banking industry, and a U.S. dollar tranche which was supplied, essentially, even entirely, by the U.S. banks.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Do you know what the proportions were?

[Traduction]

ment compte pour quelle raison vous voulez conclure des ententes réciproques avec des banques étrangères, parce que c'est à votre avantage; on constate facilement qu'il est avantageux sur le plan concret de voir toutes les banques du monde établir des succursales à Londres, dans la «City», pour y conclure des transactions avec l'étranger, et non au niveau national. Par conséquent, vous consentez à quelques compromis pour obtenir ce grand avantage. Mais lorsque vous vous mettez à la place d'un Canadien, la réciprocité doit être considérée du point de vue du pays. Est-ce notre politique de créer un milieu favorable à l'établissement en masse de banques étrangères? Quels avantages cela offre-t-il au Canada?

**Le sénateur Cook:** Le président de la Banque Barclay semblait penser qu'il était avantageux de bénéficier de la réciprocité.

**M. C. Albert Poissant, C.A. conseiller du Comité:** Monsieur le président, puis-je poser une question à M. Thomson?

**Le président:** Oui.

**M. Poissant:** Le Canada est un pays importateur en ce qui concerne les capitaux. Ne serait-il pas avantageux pour l'ensemble de l'industrie qu'on autorise les banques étrangères à établir des succursales au Canada aussi longtemps que l'afflux de capitaux au Canada dépasse la sortie de capitaux par l'intermédiaire de ces banques étrangères. A mon avis, ce serait avantageux pour l'ensemble du pays. Pour vous donner un exemple, la semaine dernière on a posé la question suivante à Citicorp:

Votre groupe de sociétés contribue-t-il à un afflux net de capitaux au Canada, ou à une sortie de capitaux?

La réponse a été la suivante:

Il s'agit d'un afflux net, et par une marge considérable.

N'est-ce pas un des objectifs du Livre blanc, que d'amener à tout le moins les banques étrangères à aider notre industrie?

**M. Korthals:** Il y a deux réponses à cette question. Une banque étrangère opérant au Canada fera deux genres de transactions. Tout d'abord elle essaiera de constituer des passifs-dépôts sur le marché canadien, en dollars canadiens, et ensuite de les prêter à des emprunteurs canadiens. Cela ne nécessite aucune entrée de capitaux au Canada, il s'agit simplement du recyclage de capitaux qui sont déjà au Canada. L'autre opération consisterait à recueillir des fonds, en dollars américains, auprès de non-résidents canadiens, soit aux États-Unis ou sur le marché des eurodollars, et d'accorder des prêts en dollars américains à des entités canadiennes ou à des emprunteurs canadiens. Cela, représenterait bel et bien une entrée de capitaux. Je crois que dans son témoignage, il a mentionné en particulier un prêt accordé pour financer le déficit des Jeux olympiques. Ces fonds ont été fournis par deux sources. Il y avait une contribution en dollars canadiens qui a été fournie par l'industrie bancaire canadienne, et une autre en dollars américains qui a été fournie, essentiellement, même entièrement, par les banques américaines.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Connaissez-vous les proportions?

[Text]

**Mr. Korthals:** Almost two-to-one in favour of the United States, I believe. One Canadian to two U.S., I think, or was it close to one-and-one? The U.S. was a little larger, but I cannot remember by how much.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is all right.

**Mr. Korthals:** The point we would make, though, is that the U.S. dollar loan made with funds raised outside this country would have been made by U.S. banks or the international banks operating on the London market, for example, which could be us, irrespective of foreign banks having any operation in Canada, just as we will raise money in the London international market, and on-lend to the United Kingdom or COMECON countries or lesser developed nations, without having a banking office in those nations. We make loans to countries all round the world without necessarily having a banking operation in those countries, and that would be the same as that loan. So I do not think that the case that Canada would be denied access to imported capital by virtue of not letting foreign banks have Canadian domestic operations has much validity.

**Senator Cook:** May I interrupt? That question was answered on page 23:18, where I asked the following question:

**Senator Cook:** How was your presence in Canada necessary for these loans? Could these loans not have been negotiated even if you had no presence in Canada at all?

The answer was:

**Mr. Mantzavinos:** Maybe yes. It is not only companies that are operating in Canada that make foreign currency loans in Canada . . .

These loans could have been made if Citicorp had not been in Canada at all?

**Mr. Korthals:** Yes. It is possible.

**Mr. Poissant:** My second question to Mr. Thomson is this. You mentioned—and we all know this—that they are now in Canada. You mentioned also that they came into Canada by the back door. The white paper is suggesting that perhaps the way these foreign banks should come into Canada is by the front door. What do you have to suggest, therefore? Do you want to stop them carrying on business in Canada? That is what I heard from you. It is publicly known that they are incorporated under provincial legislation, however, so how could we stop them doing business in Canada? Would you not prefer to have these visitors come in by the front door? That is what I understand the white paper is suggesting.

**Mr. Thomson:** I used that expression because, when they come in by the front door, it is by direct invitation, and I do not think that as a country we invited them to come in in the way they did. We did not prevent them, that is all. We do not

[Traduction]

**M. Korthals:** Presque deux pour un en faveur des États-Unis, je crois. Une unité canadienne pour deux unités américaines, je crois, ou était-ce presque à partie? La tranche fournie par les États-Unis était un peu plus élevée, mais je ne peux pas me rappeler de combien.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est très bien.

**M. Korthals:** Toutefois, ce que nous tenons à mettre en lumière, c'est que le prêt en dollars américains accordé au moyen de fonds recueillis hors de notre pays aurait été consenti par des banques américaines ou des banques internationales opérant sur le marché de Londres, par exemple, il pourrait s'agir de nous, indépendamment du fait que ces banques étrangères exploitaient au non des succursales au Canada, de la même façon que nous recueillons des capitaux sur le marché international de Londres pour les prêter au Royaume-Uni ou aux pays du COMECON ou à des pays moins développés, sans pour autant posséder des succursales dans ces pays. Nous accordons des prêts à différents pays sans nécessairement avoir de succursales dans ces pays, et il en serait de même pour ce prêt. Par conséquent, je ne pense pas que l'argument voulant que le Canada ne pourrait pas importer de capitaux s'il ne laissait pas les banques étrangères s'établir sur son territoire, soit valable.

**Le sénateur Cook:** Puis-je vous interrompre? La réponse à cette question figure à la page 23:18, à j'ai alors posé la question suivante:

**Le sénateur Cook:** Dans quelle mesure la présence de votre société au Canada était-elle nécessaire pour ces prêts? Ces prêts auraient-ils pu être négociés si vous n'aviez pas eu de succursale au Canada?

et on m'a répondu ainsi:

**M. Mantzavinos:** Peut-être que oui. Ce ne sont pas seulement les sociétés qui opèrent au Canada qui, dans ce pays accordent des prêts en devises étrangères . . .

On aurait pu accorder ces prêts même si Citicorp n'avait eu aucune succursale au Canada.

**M. Korthals:** Oui, c'est possible.

**M. Poissant:** La deuxième question que je pose à M. Thomson est la suivante. Vous avez mentionné, et nous le savons tous, qu'ils ont maintenant une succursale au Canada. Vous avez également mentionné que leurs succursales ont été établies au Canada grâce à des méthodes détournées. Le Livre blanc propose que les banques étrangères devraient établir leurs succursales au Canada officiellement. Par conséquent, que proposez-vous? Voulez-vous qu'elles cessent leurs opérations au Canada? C'est ce que je vous ai entendu dire. Toutefois, tout le monde sait qu'elles sont constituées en société en vertu de lois provinciales, par conséquent comment les empêcheriez-vous d'exploiter des succursales au Canada? Ne préféreriez-vous pas que ces banques étrangères établissent leurs succursales officiellement? C'est ce qu'à mon avis le Livre blanc propose.

**M. Thomson:** J'ai employé cette expression, parce que lorsqu'elles établissent officiellement leurs succursales au Canada, c'est qu'elles ont été directement invitées à le faire, et je ne pense pas que notre gouvernement les ait invitées à s'établir



[Text]

think that it would be proper, by any means, to put them out of the business they are now doing, but I think they should be regulated. There is a big difference, however, between regulating them, having them operate as provincially incorporated companies, and giving them the right to call themselves banks. These are all shades of respectability, and of course, they are aiming, in the long term—and this does not have to happen, from their point of view, immediately—at becoming full line banks. Because of the concerns that we are expressing, we do not feel that that is in Canada's interests. How you regulate them as provincially incorporated companies is a very difficult problem, and I know I do not have the answer to it; but I would think that it is easy to define who they are. They are operating as provincially incorporated companies, but they are owned by banks abroad; so it is a very narrow category of people that we are talking about. There are about 150 of them. We can identify them, and I would think some way could be found to regulate them.

**Senator Laird:** Leasing, for example?

**Mr. Thomson:** Well, they operate leasing companies, yes.

**Senator Macnaughton:** How would you deal with these provincially incorporated companies, like credit unions, co-operatives, provincial banks, savings banks and caisses populaires?

**Mr. Korthals:** Well, you know, that is difficult in this country, but I do think that one way you can do it is to make sure that the nationally licensed institutions like the chartered banks do not operate at a competitive disadvantage vis-à-vis the provincially incorporated ones. Clearly, the burden of reserves falls and awful lot more heavily now on the national institutions than it does on the provincially incorporated ones.

One reason we are undercut, by the way, in pricing loans to Canadian business by foreign banks operating through provincial companies is that they do not pay reserves. When your cost of money is 8 or 9 per cent, and your reserve factor on term deposits is 4 per cent, that represents almost three-eighths of a point. We operate roughly on a point or a point and a half spread, and that is a big factor in the margin. It is a big competitive advantage to have.

In addition, as you know, while we do benefit from free reserves from the government, we also provide the government's chequing function at no cost under the terms of the present Bank Act, and the government's cheque-issuing activity has certainly increased at a terrific rate in the post-war period. We charge other people 16 cents to 25 cents a cheque, so if you multiply that by all the cheques in question, you will see that we provide the federal government with a great service that other provincially incorporated institutions do not.

I think the way to keep it in balance is to make sure the national institutions do not suffer. In view of the way we are

[Traduction]

comme elles l'ont fait. Nous ne les avons pas empêchées de le faire, c'est tout. Nous ne pensons pas qu'il convienne de mettre un terme aux opérations qu'elles effectuent actuellement, mais je pense qu'elles devraient être réglementées. Toutefois, il y a une grande différence entre les réglementer, les laisser poursuivre leurs activités en tant qu'entreprises constituées en sociétés au niveau provincial, et leur donner le droit de s'appeler des banques. Il s'agit là de toutes les nuances de la notion de respectabilité; et bien entendu, elles visent à long terme à devenir des banques dûment reconnues, mais il n'est pas nécessaire que cela se produise, immédiatement, de leur point de vue. Compte tenu de ces préoccupations, nous ne pensons pas que ce soit dans l'intérêt du Canada. Il est très difficile de les réglementer en tant que sociétés constituées en corporation provinciale et je n'ai pas de solution à proposer. Il me semble cependant qu'il est facile de définir ce qu'elles sont. Elles exercent leurs activités en tant que sociétés constituées en corporation provinciale mais elles appartiennent à des banques étrangères. Il s'agit donc d'une minorité. Il y en a environ 150. Nous pouvons les recenser et je pense qu'il faudrait les réglementer.

**Le sénateur Laird:** Le crédit-bail, par exemple?

**M. Thomson:** Elles gèrent effectivement des sociétés de crédit-bail.

**Le sénateur Macnaughton:** Comment réglementeriez-vous ces sociétés constituées en corporation provinciale, comme des caisses d'épargne et de crédit, des coopératives, des banques provinciales, des banques d'épargne, des caisses populaires?

**M. Korthals:** Vous savez, c'est difficile dans ce pays, et je pense qu'il faudrait d'abord s'assurer que les institutions nationales comme les banques à charte ne sont pas désavantagées sur le plan de la concurrence vis-à-vis des institutions constituées en corporation provinciale. Les institutions nationales doivent constituer davantage de réserves que les institutions constituées en corporations provinciales.

Une des raisons pour lesquelles les banques étrangères exerçant leurs activités par l'entremise de sociétés provinciales consentent des prêts moins chers aux entreprises canadiennes que nous, c'est qu'elles ne paient pas de réserves. Lorsque le loyer de l'argent est de 8 p. 100 ou de 9 p. 100 et que la moyenne des réserves sur les dépôts à terme est de 4 p. 100, cela représente presque  $\frac{3}{8}$  d'un point. Notre échelonnement est d'environ 1 point à  $1\frac{1}{2}$  point et les marges s'en ressentent. C'est un avantage concurrentiel certain.

De plus, comme vous le savez, tout en bénéficiant de réserves gratuites des pouvoirs publics, nous assurons gratuitement aussi le service des chèques du gouvernement aux termes de l'actuelle Loi sur les banques et on peut dire que, dans ce domaine, leur taux a rapidement augmenté après la Deuxième Guerre mondiale. Nous facturons aux autres 0.16 cents à 0.25 cents par chèque et si vous multipliez ce chiffre par le nombre total de chèques, vous constaterez que nous rendons un énorme service au gouvernement fédéral ce qui n'est pas le cas des autres institutions constituées en sociétés au niveau provincial.

La meilleure façon de conserver l'équilibre serait de veiller à ce que les institutions nationales n'en pâtissent pas. Compte



[Text]

structured politically, I think the federal government has to be willing to come to grips with the definition of banking. We have never done that in Canada. I think we are almost unique in the world in the sense of being a country that has not defined banking. It is defined in Germany very explicitly. It is more broadly defined as a deposit transfer function in other countries. I think in England they go so far as to say, "Well, if you are thought of as running a banking operation, you are a bank." That is how broad they have become.

I think banking is clearly a federal responsibility, and if we had a definition of banking, it would be possible to extend control over not the companies themselves, certainly not the provincially incorporated companies, but over their activities, by the federal government.

**Senator Macnaughton:** Is banking defined in the United States?

**Mr. Korthals:** It is not defined in the United States, but under the proposed banking provisions it is suggested that there be a definition of banking which would include the thrift institutions.

**Mr. Poissant:** You would go beyond the definition that was given by the Canadian Bankers' Association, who defined banking as being the acceptance of chequable deposits. You would go beyond that to include any commercial lending without receiving deposits, because they say, "We do not accept deposits."

**Mr. Korthals:** My own view is that the transferable deposit business is really banking business, because that relates most closely to credit creation. In other countries, to come to grips with jurisdictional problems and problems of regulating financial intermediaries, they have elected to come up with a much broader definition of banking, and I have merely said that if the federal government wants to extend its influence over international intermediaries, it should define banking, because in other countries they are defining it more broadly.

**Senator Cook:** The witness for Barclays Bank said that there is no comprehensive definition of banking in the United Kingdom.

**Mr. Korthals:** No. I am not sure if the new banking legislation in the United Kingdom has been enacted, or is merely proposed, but under the proposal the definition will be that any company thought of as engaging in a banking function will be classified as a bank.

As you know, they have had regulatory problems over near-banks in the United Kingdom, that have borrowed short and lent long in mortgages.

**The Chairman:** Which leaves banking functions still to be determined.

**Mr. Korthals:** That is right.

**The Chairman:** So you are not really defining banking, even in the U.K. definition?

[Traduction]

tenu de nos structures politiques, je pense que le gouvernement fédéral devrait redéfinir la notion d'opérations bancaires. Nous ne l'avons jamais fait au Canada. Je pense que nous sommes à peu près le seul pays au monde qui n'ait pas défini la notion d'opérations bancaires. Cela a été fait très explicitement en Allemagne fédérale. Dans les autres pays, l'activité bancaire a une fonction plus générale de transferts de dépôts. Je crois qu'en Angleterre, on considère que vous êtes une banque dès que vous exercez une activité bancaire. C'est une formule très vaste.

Je pense que les opérations bancaires relèvent du gouvernement fédéral et si nous avions une définition de celles-ci, le gouvernement fédéral pourrait étendre ce contrôle non pas sur les sociétés elles-mêmes ni même sur les sociétés constituées au niveau provincial mais sur leurs activités.

**Le sénateur Macnaughton:** Les États-Unis ont-ils donné une définition précise aux opérations bancaires?

**M. Korthals:** Non, mais les dispositions bancaires que les États-Unis proposent prévoient une définition des activités bancaires qui incluerait les caisses d'épargne.

**M. Poissant:** On pourrait aller au-delà de la définition qu'a donnée l'Association canadienne des banquiers pour qui les opérations bancaires consistent à accepter des dépôts à vue. On pourrait même y inclure tous les prêts commerciaux sans encaisses car ils ne les acceptent pas.

**M. Korthals:** A mon avis, les transferts de dépôts constituent réellement des activités bancaires car ils ont un rapport très étroit avec les offres de prêts. Pour régler les problèmes juridictionnels et de réglementations des intermédiaires financiers, d'autres pays ont choisi de donner une définition beaucoup plus vaste aux opérations bancaires et j'ai simplement dit que si le gouvernement fédéral voulait étendre son influence aux intermédiaires internationaux, il devrait définir l'activité bancaire car les autres pays la définissent de façon moins stricte.

**Le sénateur Cook:** Le témoin qui parlait au nom de la *Barclays Bank* a dit qu'il n'existait aucune définition générale des opérations bancaires au Royaume-Uni.

**M. Korthals:** Non. Je ne sais pas si la nouvelle législation bancaire a été adoptée au Royaume-Uni ou si elle est encore à l'état de projet, mais la définition sera que toute société considérée comme exerçant une activité bancaire sera une banque.

Comme vous le savez, le Royaume-Uni a eu des problèmes de réglementation au sujet des quasi-banques qui ont emprunté à court terme et ont ensuite consenti des prêts hypothécaires à long terme.

**Le président:** Les opérations bancaires sont donc encore à définir.

**M. Korthals:** C'est exact.

**Le président:** Il n'existe donc pas vraiment de définition pour les opérations bancaires, même au Royaume-Uni?

[Text]

**Mr. Korthals:** You are not defining what function constitutes banking. It is merely a perception of the activities engaged in. This gives you a lot of latitude.

**Senator Cook:** This is one case defined in practice, not in theory; to change it the other way around.

**The Chairman:** Mr. Scott has a question.

**Mr. David W. Scott, Q.C., Adviser to the Committee:** Mr. Thomson, as I see the growth of the banks in the community, our peculiar constitutional setup has permitted foreign banks to conduct commercial lending operations in Canada outside banking controls. Are there any other foreign markets in which, for example, your bank might do that in order to establish a presence in other foreign markets without having to proceed through the national banking system?

**Mr. Thomson:** Australia has somewhat the same problem. I believe the difference there is that the incorporated company the foreign bank is involved in must be in a minority position. In other words, these provincially incorporated companies—they do it through their foreign investment review board—have to sell control to Australians. In Hong Kong we have a company which conducts what we call a finance business. There are restrictions on it, meaning virtually all our business has to be conducted in a foreign currency. In other words, to relate that to Canada, the foreign banks operated through provincially incorporated companies would not have access to the domestic money market. I know of no country that allows foreign banks to come in and operate through incorporated companies that are not called banks in the way Canada does.

**Mr. Scott:** The white paper is somewhat ambiguous on this, but the implication is that foreign banks that do not choose to incorporate as banks, if the white paper is translated into law, would, in accordance with the white paper concept, require their affiliates to be registered and there would be some form of unstated regulation. Have you conceptualized how that regulation would work in practice?

**Mr. Thomson:** No, I have not. I have assumed that those regulations would probably escalate in their severity in order to encourage foreign banks to take advantage of the opportunities contained in the white paper.

**Mr. Scott:** The last point is that there are some of these foreign affiliates—and you have indicated the numbers—that have a substantial branch network for their “financial” activities. Is their anxiety to get into the banking system, in your opinion, so strong that they would require to close down these branches in order to meet some statutory limitation on the number of branches that they could have?

**Mr. Thomson:** I think that as long as the law allowed them an out, they would take advantage of it, obviously.

**Mr. Scott:** You mean, by some form of grandfather clause?

**Mr. Thomson:** Right.

[Traduction]

**M. Korthals:** On ne définit pas quelle est la fonction des opérations bancaires. Cela consiste essentiellement en un aperçu des activités. La latitude offerte est donc énorme.

**Le sénateur Cook:** Pour une fois, la définition est pratique, et non théorique.

**Le président:** M. Scott a une question.

**M. David W. Scott, cr, conseiller du Comité:** Monsieur Thomson, la place des banques au sein de la collectivité, croît rapidement mais notre structure constitutionnelle assez particulière a permis aux banques étrangères de consentir des prêts commerciaux au Canada sans tenir compte des règlements bancaires. Existe-t-il d'autres marchés étrangers où, par exemple, votre banque pourrait agir de même et s'implanter sans avoir à passer par le système bancaire national?

**M. Thomson:** L'Australie a à peu près le même problème. La différence, je crois, est que la société constituée avec laquelle la banque étrangère fait affaires doit être en position minoritaire. En d'autres termes, ces sociétés constituées au niveau provincial—elles le font par l'intermédiaire de leur commission d'examen de l'investissement étranger—doivent rendre la majorité des actions aux Australiens. A Hong Kong, nous avons une société qui exerce des activités financières. Il existe des restrictions, c'est-à-dire que toutes nos opérations doivent s'effectuer en devises étrangères. En d'autres termes, pour établir un rapport avec le Canada, les banques étrangères qui exercent leurs activités par l'intermédiaire de sociétés constituées au niveau provincial ne pourraient pas avoir accès au marché monétaire national. Je ne connais aucun pays autre que le Canada qui permette aux banques étrangères de s'installer et d'exercer leurs activités par l'intermédiaire de sociétés constituées au niveau provincial qui ne sont pas des banques.

**M. Scott:** Le Livre blanc est quelque peu ambigu à ce sujet mais en gros, cela signifie que les banques étrangères qui n'auront pas choisi de se constituer en banques, si le Livre blanc prend forme de loi, devront enregistrer leurs filiales et se conformer à certains règlements. Comment pensez-vous appliquer cette réglementation en pratique?

**M. Thomson:** Non. Je suppose que ces règlements deviendront de plus en plus stricts afin d'encourager les banques étrangères à tirer parti des occasions que leur fournit le Livre blanc.

**M. Scott:** En outre, certaines de ces filiales étrangères—et vous en avez indiqué le nombre—ont un réseau important de filiales où elles exercent leurs activités «financières». A votre avis, veulent-elles tellement s'intégrer au système bancaire qu'elles seraient prêtes à fermer ces succursales afin de satisfaire à certaines restrictions imposées par la loi quant au nombre de succursales qu'elles pourraient posséder?

**M. Thomson:** Je pense qu'aussi longtemps que la loi leur offrira une échappatoire, elles en tireront avantage.

**M. Scott:** Grâce à une disposition restrictive?

**M. Thomson:** Oui.



[Text]

**Mr. Scott:** If there were no form of grandfather clause and if they were given a phasing-in period in which they had to close down 16 branches, would they be so anxious to get into the conventional banking community that they would do that?

**Mr. Thomson:** I have asked this question of several foreign bankers and I have received different answers. It would obviously be a senior policy decision of that bank. I do not think I could give a meaningful statement as to what that result would be.

**Mr. Scott:** Thank you, Mr. Chairman.

**Senator McIlraith:** In the background of the questions and answers of the last few minutes, it seems to me that it has become clear that there is a constitutional problem in back of all this — the desirability, of course, for a definition of the term "banking" but, also, access to Canadian activities by foreign banking corporations through provincially incorporated companies. In addition to those two points, there is the activity of companies, credit unions, and so on, in Canada that are provincially incorporated. It seems, to me at least, that there is quite a problem here of clarification and definition. I do not want to involve the bank witnesses in direct questions about what must remain a purely political question, but I want to ask them if they have anything they wish to volunteer on this subject. I am not pressing for an answer because I recognize it is a little unfair to put the bank in the awkward position of commenting on this constitutional problem.

**The Chairman:** Do you mean to suggest a way out of the constitutional problem?

**Senator McIlraith:** Yes, if they wish to.

**The Chairman:** Have you thought of the possibility that the operations of the foreign banks in Canada, through the creation of provincial financial institutions, might be some form of agency in which these institutions in Canada are agents of the foreign bank?

**Senator McIlraith:** I thought of two or three. I would like to leave it with the banks merely to comment on any way out, if they wish to. If they do not, I understand.

**The Chairman:** They could say they are not lawyers and they leave that to the lawyers.

**Senator McIlraith:** Yes, but sometimes they have pretty good ideas — though they are not lawyers — on legal matters.

**Dr. Peters:** If I may add a word or two on that, senator, the definition problem of "banking" was looked at by the Porter commission, as I am sure you are aware, in the early 1960s. They provided a reasonable definition. There were other definitions that were more restrictive, and less restrictive, suggested in the meantime. The problem you get into is whether the definition applies to the institution or to the activity. The white paper takes the point of view that it should apply to the activity and, therefore, says, "Look, if you engage in that activity, you come under federal regulations." In our Canadian

[Traduction]

**M. Scott:** Si cette disposition restrictive n'existait pas et si elles devaient, au cours d'une période d'adaptation fermer 16 filiales, le feraient-elles?

**M. Thomson:** J'ai reçu plusieurs réponses différentes à la question que j'ai posée au sujet des nombreuses banques étrangères. De toute évidence, cette décision relèverait de la haute direction de la banque. Je ne crois pas pouvoir préciser quelles conséquences elle aurait.

**M. Scott:** Merci, monsieur le président.

**Le sénateur McIlraith:** Il me semble que les questions et réponses des quelques dernières minutes, portant notamment sur une définition appropriée de l'expression «affaires bancaires», mais également, sur la question de l'accès des sociétés bancaires étrangères aux activités canadiennes par le biais de sociétés provinciales, semblent sous-tendre, de toute évidence, un problème constitutionnel. Il y a en outre, les activités exercées au Canada par les sociétés et les caisses d'économie qui ont été constituées en corporation au niveau provincial. Il me semble, du moins, que ces dernières posent tout un problème de clarification et de définition. Je ne voudrais pas engager nos témoins à répondre à des questions d'ordre purement politique, mais j'aimerais leur demander s'ils désirent exprimer une opinion à ce sujet. Je ne les force pas à répondre, car je reconnais qu'il serait injuste de leur demander d'aborder la question des problèmes constitutionnels.

**Le président:** Aimeriez-vous en voir exprimer une façon de nous soustraire aux problèmes constitutionnels?

**Le sénateur McIlraith:** Oui, s'ils consentent à le faire.

**Le président:** Avez-vous pensé à la possibilité que les opérations des banques étrangères au Canada, qui sont effectuées actuellement par l'intermédiaire d'institutions financières provinciales, pourraient être contrôlées par une forme d'organisme au sein duquel ces institutions serviraient au Canada pour le compte d'agents des banques étrangères?

**Le sénateur McIlraith:** Il m'est venu deux ou trois possibilités à l'esprit. J'aimerais laisser aux banquiers le soin de suggérer la façon de nous soustraire aux problèmes constitutionnels, s'ils le désirent. Dans le cas contraire, je les comprendrai.

**Le président:** Nos témoins pourraient préférer laisser cette question à leurs conseillers juridiques.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais il arrive que nos témoins aient de très bonnes idées sur les questions même s'ils ne sont pas avocats.

**M. Peters:** Si vous me permettez d'ajouter un petit commentaire, sénateur, la Commission Porter s'est intéressée à la définition de l'expansion «opérations bancaires», comme vous le savez sans doute, au cours des années soixante. Cette commission est arrivée à une définition acceptable. À la même époque, d'autres avaient également proposé des définitions qui étaient plus ou moins restrictives. Le problème, c'est qu'il faut décider si cette définition s'applique aux institutions ou à leurs activités. Les auteurs du Livre blanc prétendent qu'elle s'applique aux activités et que tel genre d'activité est assujéti à la



[Text]

political context that probably seems to be a more reasonable course to pursue. It would seem to me to be almost incredible, politically, to envisage possibly 10,000 caisses populaires and credit unions being accredited a charter under the Bank Act and being provided for in that manner because they did what might fall under the definition of a banking activity.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would you repeat the beginning of that? I did not hear it.

**Dr. Peters:** It would seem incredible to me that the 10,000 or more credit unions and caisses populaires in Canada would all receive a banking charter and come under the federal jurisdiction simply as institutions, rather than saying, "Well, do that kind of activity, or make special provisions for that particular area." I guess one of the real benefits of the Canadian system of banking and the revision of the Bank Act is that it is every ten years and you have an opportunity to change things, as things do change every ten years, and you do not have to keep the rules for evermore. Maybe a more pragmatic approach would be the best suggestion we could make to you.

**Senator McIlraith:** The point has become apparent at each Bank Act revision for quite some time, on several occasions, certainly the last four or five.

**Dr. Peters:** Following our suggestion and that of the Canadian Bankers' Association, I believe the Minister of Finance stated, at the time of the last Bank Act revision, that a study of the foreign bank issue would be made immediately. The foreign banks were not then anything like their present size, or having the effect in the capital markets in Canada that they are at present. Now we are again faced with a very pragmatic problem of the existence of very large numbers of institutions as foreign banks in Canada.

**Senator McIlraith:** Particularly in the foreign banks from countries where the corporate structure in non-banking activities is such that many companies operating in Canada are subsidiaries of foreign companies.

**Dr. Peters:** That compounds the problem.

**Senator Cook:** In connection with provincial corporations, perhaps the Minister of Finance would be given the privilege of piercing the corporate veil, like the Minister of National Revenue does, and go back to the parent company and say, "You have got to get a charter or get out."

**Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** I should like to ask a question on these rules of the white paper for being invited in the front door. The white paper lists four main rules, and you have perhaps added a fifth. The four rules, generally, are: twenty times authorized capital; a maximum of \$25 million based on twenty times, to a total of \$500 million limitation of assets; 15 per cent of the total commercial lending in Canada; and restriction to one place of business, and perhaps subject to the approval of the Minister of Finance, with a maximum of five branches. You have added a fifth, which is, on a reciprocity basis, that if five Canadian banks were allowed to open up in the United States, or stay in the

[Traduction]

réglementation fédérale. Dans notre contexte politique canadien, il est probablement plus convenable d'agir ainsi. À mon avis, ce serait presque incroyable, politiquement, d'envisager la possibilité d'accorder une charte, en vertu de la Loi sur les banques, à 10 000 caisses populaires et de crédit simplement parce que leurs opérations correspondent à la définition des activités bancaires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous répéter le début de votre affirmation? Je ne l'ai pas entendue.

**M. Peters:** À mon avis, il serait incroyable d'octroyer une charte de banque à plus de 10 000 caisses populaires et de crédit au Canada et de les assujettir à la réglementation fédérale, au lieu de leur imposer un genre d'activité ou de leur demander de modifier certaines de leurs opérations. À mon avis, à tous les dix ans, on procède à la révision de la Loi sur les banques et c'est là un des avantages réels du système bancaire canadien. Ainsi, la loi est modifiée tous les dix ans, car c'est à ce rythme que les changements se produisent et qu'aucune réglementation n'est immuable. La meilleure suggestion que nous pourrions peut-être vous faire consisterait à adopter une vision beaucoup plus pragmatique.

**Le sénateur McIlraith:** C'est la conclusion à laquelle on est arrivé après chaque révision de la Loi sur les banques depuis un certain nombre d'années; du moins pour les quatre ou cinq dernières révisions.

**M. Peters:** À la suite de notre suggestion et celle de l'Association des banquiers canadiens le ministre des Finances a exprimé, lors de la dernière révision de la Loi sur les banques, son intention de mener au plus tôt une étude sur la question des banques étrangères. À cette époque, ces dernières n'avaient pas la taille qu'elles ont actuellement et n'affectaient pas comme aujourd'hui, les marchés financiers canadiens. Nous faisons actuellement face à un problème pratique causé par la complexité des banques étrangères au Canada.

**Le sénateur McIlraith:** Surtout en raison de l'existence de banques étrangères qui proviennent de pays où la loi régissant les sociétés non bancaires permet l'établissement au Canada de sociétés qui sont, de fait, des filiales de sociétés étrangères.

**M. Peters:** Cela complique le problème.

**Le sénateur Cook:** Dans le cas de sociétés constituées au niveau provincial, peut-être le ministre des Finances pourrait-il être autorisé à dissiper la confusion comme l'a fait le Ministre du Revenu national et imposer à la société mère d'obtenir une charte ou de partir.

**M. John F. Lewis, C.A., Conseiller du Comité:** J'aimerais poser une question au sujet des règles énoncées dans le Livre blanc. Ce dernier contient quatre règles principales auxquelles s'ajoutera peut-être une cinquième. En gros, il y a quatre exigences principales: le bilan d'une filiale de banque étrangère ne peut dépasser vingt fois son capital autorisé; en supposant que ce dernier n'excède pas \$25 millions, les actifs d'une filiale bancaire peuvent atteindre \$500 millions; les prêts commerciaux consentis par les banques étrangères ne doivent pas dépasser 15 p. 100 dans l'ensemble des prêts commerciaux au Canada; la filiale de banque ne doit avoir qu'un établissement; cependant elle pourra avoir cinq succursales, à condition que le

[Text]

United States, a similar number of banks from the United States would be allowed to open up in Canada, or be incorporated under the Bank Act, namely five banks. If all of the Canadian banks were allowed to incorporate in the United States, would all the United States banks be allowed to incorporate in Canada on a reciprocal basis?

My question really concerns last week's testimony by Mr. Dowling, of Barclays Canada Limited, in which he stated, in reference to total assets and the limitation of capital stock and so on:

...such limitations, if they are desirable at all, should, in our view, be indexed to the aggregate assets of the chartered banks.

That is to say, if there was a limitation on each individual bank up to \$500 million, would it, in your opinion, be sufficient control that the banking community remained under Canadian control if the growth of each individual bank from then on were allowed to be, say, indexed? That is, if the total Canadian commercial lending grew by 15 per cent, similarly each individual United States-owned incorporated bank would be allowed to grow up to 15 per cent; there would be indexing as the Canadian banking grew.

**Mr. Thomson:** No. I think we would have to add another restriction, and that is on numbers. Every country I know of does have a definite view, which may be unwritten, but when you talk to their departments of finance and the central banks in those countries you get the feeling that they have a very firm view on the number of foreign banks that should be allowed to operate. Clearly, in our opening statement we feel that initially 60 would take advantage of this. To have no limit—and I am sure this is why the government put in a limit—would mean that too big a percentage would go to foreign banks, because of the numbers.

**Senator Beaubien:** Supposing a definition of "banking", under the new Bank Act which will flow from the white paper, were worded in such a way that foreign banks doing banking business in Canada were deemed to be banks, would that not solve our problem? These people would then have to become chartered; if they became chartered they could own only 10 per cent of the stock, and they would then have to conform to all the other rules and regulations. Is that not a simple thing? These people are doing banking business. We have the best banking system in the whole world. Would that not be the thing to do?

**Mr. Thomson:** Yes, if we had done that in 1967, before they came here.

**Senator Beaubien:** Better late than never!

**Mr. Thomson:** I agree. That is why I think we have to be so careful this time. Around the world the grandfathering concept in banking has been accepted by all governments, and I believe we have to be very careful on this point. If we did what

[Traduction]

ministre des Finances l'y autorise. On a ajouté une cinquième condition qui est réciproque. Ainsi, si cinq banques canadiennes étaient autorisées à ouvrir une succursale ou à demeurer aux États-Unis, un nombre similaire de banques américaines, soit cinq, pourraient être autorisées à ouvrir des succursales au Canada ou à se constituer en corporation en vertu de la Loi sur les banques. Si toutes les banques canadiennes étaient autorisées à se constituer en corporation aux États-Unis, cela voudrait-il dire que, réciproquement, l'ensemble des banques américaines pourraient obtenir une charte canadienne?

Ma question se rapporte au témoignage donné la semaine dernière par M. Dowling de Barclays Canada Limited, lorsqu'il a abordé la question des actifs globaux et de la restriction des avoirs. Il s'est exprimé ainsi:

...«ces restrictions, si elles étaient souhaitables, devraient, à notre avis, être indexées en fonction des actifs consolidés des banques à charte.»

Autrement dit, si l'avoir de chaque banque ne pouvait excéder \$500 millions cette mesure serait-elle suffisante à votre avis, pour que l'ensemble du système bancaire demeure sous le contrôle du Canada, compte tenu du fait que la croissance de chacune d'elles pourrait être, disons, indexée? Si, au Canada, l'ensemble des prêts commerciaux augmentait de 15 p. 100, chaque banque à charte américaine serait-elle autorisée à accroître parallèlement ses prêts commerciaux de 15 p. 100?

**M. Thomson:** Non. Je crois qu'il faudrait ajouter une autre restriction, d'ordre quantitatif; celle-là. Tous les pays que je connais ont une politique précise, qui n'est pas toujours établie concrètement, mais qui est véhiculée par leur ministre des Finances ou par les autorités des banques centrales, au sujet du nombre de banques étrangères autorisées à opérer chez eux. Dans notre déclaration préliminaire, nous avons évalué qu'au départ, environ 60 d'entre elles se conformeraient à ces exigences. Si nous n'imposons pas de restrictions—je suis certain que c'est la raison pour laquelle le gouvernement a fixé une limite—les banques étrangères, en raison de leur nombre accaparaient une trop grande part du marché.

**Le sénateur Beaubien:** À supposer que la nouvelle définition de l'expression «opérations bancaires» découle du Livre et qu'elle soit libellée de façon que les banques étrangères exerçant des activités au Canada, soient considérées comme des banques, cela ne réglerait-il pas le problème? Ces banques n'auraient alors qu'à obtenir une charte; à ce moment; elles n'auraient qu'à posséder 10 p. 100 des actifs et à se conformer à tous les autres règlements du système bancaire canadien. Cela ne serait-il pas simple? Elles exercent des activités bancaires, n'est-ce pas? Notre système bancaire est le meilleur au monde. Ne devrions-nous pas agir en ce sens?

**M. Thomson:** Oui, mais il aurait fallu le faire en 1967, avant qu'elles s'installent ici.

**Le sénateur Beaubien:** Mieux vaut tard que jamais.

**M. Thomson:** J'en conviens. Et c'est pourquoi je crois que nous devons être très prudents cette fois. Les gouvernements du monde entier, ont accepté le principe des droits acquis dans le domaine bancaire, et je crois que nous devons faire très



[Text]

you suggest, I think some provision would have to be made as we did with the Mercantile Bank and Citicorp Ltd., which worked out very well. I am sure they found that very profitable. I believe we would have to give them a period of time in which they would vest to Canadians.

**The Chairman:** That is what we call phasing out.

**Mr. Thomson:** Right. Whether we require them all to go down to 10 per cent would also depend upon the size to which they went. Mr. Dowling or Mr. Mantzavinos made it very plain that you cannot have such a small investment in this country and have enough time to look after it. You must have a reasonable investment, so maybe 10 per cent is too small for them to go down to, if they keep their operation small. The Mercantile Bank situation was a very fine solution to that grandfathering problem. Maybe that would be the way to get around it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What percentage do they have now?

**Mr. Thomson:** I believe it is 24 per cent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And it is to be reduced to 10 per cent ultimately?

**Mr. Thomson:** If they have to increase their capital, as I understand it, they are not allowed to subscribe to additional shares. They must sell those rights until they get down to 10 per cent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So ultimately they will be on the same footing as Senator Beaubien suggested?

**Mr. Thomson:** That is correct.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You have made a very fine presentation here this morning. Unfortunately I have not been at the earlier meetings of the committee. This morning you express the views of four banks really—Northland, the Bank of British Columbia, the Bank of Commerce and your own.

**Mr. Thomson:** I want to be very careful on this point. I hope I left the impression that from my reading of their briefs our brief was similar. Clearly we have said a lot this morning that is outside those briefs.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I know, but my question was: Is there any reason why some of the other banks, which it may not be inappropriate to call some of the larger Canadian Banks, did not take as firm a view as you four?

**Mr. Thomson:** Are you asking me why the Royal Bank, for example, or the Bank of Montreal or the Bank of Nova Scotia might have a different view?

[Traduction]

attention à cela. Si nous faisons ce que vous proposez, je pense qu'il conviendrait d'adopter une certaine disposition, comme nous l'avons fait dans le cas de la *Mercantile Bank* et de la *Citicorp Ltd.*, et cela a très bien fonctionné. Je suis certain qu'elles s'en sont fort bien trouvées. Je crois que nous devrions leur accorder un certain délai pour que la population canadienne en prenne possession.

**Le président:** C'est ce que nous appelons la suppression progressive.

**M. Thomson:** C'est juste. Avant de leur demander à toutes de ramener leur actif à 10 p. 100, il faudrait d'abord tenir compte de l'ampleur qu'elles ont atteinte. M. Dowling, ou M. Mantzavinos, a clairement expliqué que l'on ne peut investir ici un si petit montant et trouver le temps de s'en occuper. Il faut un investissement raisonnable, et ces 10 p. 100 sont peut-être trop modestes pour que les banques consentent à s'y soumettre, si leur activité demeure réduit. La position de la *Mercantile Bank* offrait une excellente solution au problème des droits acquis. Ce serait peut-être la bonne façon de procéder.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Quel pourcentage détient elle actuellement?

**M. Thomson:** Je crois qu'il est de 24 p. 100.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Et il finira par se réduire à 10 p. 100?

**M. Thomson:** Elle doit augmenter son capital, mais si je comprends bien, elle n'est pas autorisée à souscrire des actions supplémentaires. Elle doit vendre ces droits jusqu'à ce que son taux de participation soit ramené à 10 p. 100.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si bien qu'elles se retrouveront toutes au même niveau, comme le laissait entendre le sénateur Beaubien.

**M. Thomson:** C'est juste.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous avez présenté ce matin un très brillant exposé. Malheureusement, je n'ai pas assisté aux réunions précédentes du Comité. Vous avez aujourd'hui exposé le point de vue de quatre banques, soit la Northlands, la *Bank of British Columbia*, la banque de Commerce et la vôtre.

**M. Thomson:** J'userai ici de beaucoup de prudence. J'espère avoir donné l'impression par la lecture que j'ai faite de leur mémoire, que le nôtre s'y apparente assez. Nous avons dit ce matin des tas de choses qui débordent le cadre de ces mémoires.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je sais bien, mais ma question était la suivante: Existe-t-il une raison pour laquelle certaines des autres banques qu'il ne convient peut-être pas de désigner comme faisant partie des grandes banques canadiennes, n'ont pas adopté une attitude aussi ferme que la vôtre?

**M. Thomson:** Serait-ce que vous voulez savoir pourquoi la Banque Royale, par exemple, ou la Banque de Montréal, ou encore la Banque de Nouvelle-Écosse, ont pu soutenir un point de vue différent?



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is it because of size? Perhaps I should put it this way: I suppose you occupy about a medium position in the size of Canadian banks?

**Mr. Thomson:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I hate to describe you as small, but are you concerned about the position of the less big banks? Do you think the bigger fellows can stand this type of competition easier than you, the smaller and newer banks?

**Mr. Thomson:** There are basically five big banks in Canada, and I do not believe that we are at a competitive disadvantage with the Royal Bank today. We were prior to the Toronto and the Dominion merging. Mr. Lambert, our chairman, could make a much better presentation on this point than I. When he was appearing before the Bryce commission, Bob Bryce asked him several questions with respect to this particular point and he made a very clear case as to the benefits of that merger. So now there were five banks that were fully able to compete against each other and, of course, the Commerce and Imperial merger accomplished the same thing. However, there is a tremendous difference between those five banks and the Bank of B.C. or the Northland Bank. Now there is another new bank, in Edmonton, the Canadian Commercial and Industrial Bank, which has some minority shareholders who are foreign bankers. I believe, as we have stated in our introductory remarks, that it would be very difficult for those new banks, and even Mr. Mantzavinos mentioned that he needed the guarantee of his parent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is right.

**Mr. Thomson:** Well, if he needs the guarantee of his parent, with their name on the door, to attract the type of deposits that are needed to carry on the kind of business that he is doing, in my opinion that in itself is proof of the problem for small banks in Canada. In fact, I believe that other than in the retail business there will be no new Canadian banks if these provisions are enacted into law.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could I follow with one more question, Mr. Chairman? I believe the history of new Canadian banks, not only since the last revision but in the period of the last two revisions, has been one of great difficulty in getting themselves established. Is that not so?

**Mr. Thomson:** Not completely, because here again we get into the problem of the definition of "banking". In the strict sense of the chartering, of course, we have a very successful Bank of B.C. However, there have been an awful lot of trust companies that are doing banking business which have started off and are doing very well and, of course, the credit unions and caisses populaires are growing faster than the bank in Canada. There is a very good chance that the two banks in

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce à cause du chiffre d'affaire? Peut-être devrais-je poser ma question autrement. Je suppose que du point de vue du chiffre d'affaire, et par rapport aux banques canadiennes, votre entreprise se classe dans la moyenne?

**M. Thomson:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je répugne à qualifier votre entreprise de petite, mais vous inquiétez-vous de la situation des banques moins importantes? Croyez-vous que les grands peuvent faire face à ce genre de concurrence plus facilement que vous, les banques moins importantes ou plus récentes?

**M. Thomson:** Le Canada compte pour ainsi dire cinq grandes banques et je ne crois pas que nous nous trouvions dans une position concurrentielle défavorable par rapport à la Banque Royale. Nous existions déjà avant la fusion de la Toronto et de la Dominion. M. Lambert, notre président, pourrait présenter un exposé beaucoup plus complet à ce sujet. Quant il a comparu devant la Commission Bryce, il a dû répondre à plusieurs des questions de Bob Bryce à ce sujet et il a très clairement exposé les avantages de cette fusion. Il y avait donc cinq banques parfaitement en mesure de se livrer concurrence et, évidemment, la fusion de la Banque Impériale et de la Banque de Commerce a eu les mêmes effets. Cependant, il y a une différence énorme entre ces cinq banques et la *Bank of British Columbia* ou la *Northland Bank*. Il y a une autre nouvelle banque, à Edmonton, la *Canadian Commercial and Industrial Bank*, dont une minorité des actionnaires sont des banquiers étrangers. Je crois, comme nous l'avons exposé dans notre introduction, que la situation serait extrêmement difficile pour ces nouvelles banques, et M. Mantzavinos a même souligné qu'il devait se prévaloir de la garantie de sa banque mère.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est juste.

**M. Thomson:** S'il doit en bénéficier et inscrire sa raison sociale sur la porte afin d'attirer le genre de dépôts nécessaires pour faire fonctionner l'entreprise qu'il exploite, cette situation suffit à elle seule à montrer la gravité du problème qui se pose aux petites banques canadiennes. En effet, je crois que si ces dispositions sont adoptées et entrent en vigueur, aucune autre nouvelle banque ne sera créée, sauf dans le domaine des transactions de détail.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourrais-je poser une autre question, monsieur le président? Je crois que l'histoire des nouvelles banques canadiennes, et non seulement celle qui remonte à la dernière révision, mais à l'avant dernière, montre que les institutions bancaires ont eu de grandes difficultés à s'établir. N'ai-je pas raison.

**M. Thomson:** Pas tout à fait. Parce que ici encore nous nous heurtons au problème de la définition d'opérations bancaires. Si l'on s'en tient strictement à la charte, la *Bank of British Columbia* est évidemment très prospère. Cependant, il y a eu un nombre effarant de sociétés de fiducie qui ont des opérations bancaires et qui fonctionnent à merveille, et, évidemment au Canada, les caisses d'économie et les caisses populaires progressent plus vite que les banques. Si les règlements leur

[Text]

Alberta, the Northland Bank and the Canadian Commercial and Industrial Bank, given the proper regulatory climate, will do very well.

**Senator Macnaughton:** Then there is the IAC to be.

**Mr. Thomson:** IAC which is to be a bank. There are other finance companies which could take advantage of this route. To create a bank takes more than a decade or two, so just to look at the past decade, when there was really an opportunity, and say that we have only created one really viable bank, the Bank of B.C., and therefore we have not done very well, in my opinion would be very short sighted. This is an excellent point, because IAC will be a fine bank competitor the day they get their licence. There are others which could turn themselves into banks which would be equally fine competitors and are almost totally Canadian owned.

**Senator Connolly (Ottawa West):** They start with a great advantage over a bank such as, for instance, Unity.

**Mr. Thomson:** They do.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Which came in to start from the beginning.

**Mr. Thomson:** "They" being who?

**Senator Connolly (Ottawa West):** "They" being financial institutions which want to convert themselves into banks.

**Mr. Thomson:** Yes, they certainly do, but they do not have the advantage of the large multinational banks with the banks' guarantee.

**Senator Cook:** They have the borrowers, but not the depositors.

**Mr. Thomson:** Yes; they have the borrowers and the depositors, but they also do not have the number of trained people with the necessary ability. In world terms, they are relatively small financial institutions.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But in Canadian terms they are significant.

**Mr. Thomson:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Much more significant than a group of people coming to Parliament right now and asking for a charter as a bank?

**Mr. Thomson:** Yes.

**The Chairman:** Honourable senators, we are getting close to the time for hearing the next presentation. I do not wish to cut this off, but I feel that perhaps we have covered the range of points of development; that is, unless there are other questions, or the witnesses we have before us, including you, Mr. Thomson, feel there is something more you would like to add to what you have told us this morning that would be pertinent to the subject matter of your representations.

**Mr. Thomson:** Mr. Chairman, I would like to thank you all for listening to us.

[Traduction]

sont favorables, il y a de très fortes chances pour que les deux banques installées en Alberta, la Northland Bank et la Canadian Commercial and Industrial Bank s'en tirent très bien.

**Le sénateur Macnaughton:** Puis il y a l'IAC.

**M. Thomson:** L'IAC. Il y a d'autres sociétés de financement qui pourraient en profiter. Il faut plus d'une décennie ou deux pour établir une banque. Si l'on ne considère que la dernière décennie, où le climat était excellent et où nous n'avons quand même pu créer qu'une seule banque viable, la Bank of British Columbia, et que nous nous disons que nous n'avons pas eu beaucoup de succès nous manquons de perspective. C'est une excellente remarque, parce que l'Industrial Acceptance Company sera un très bon concurrent le jour où elle obtiendra son permis. D'autres sociétés pourraient se convertir en banques et feraient aussi d'excellents concurrents. Elles sont d'ailleurs presque entièrement sous contrôle canadien.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Elles ont au départ un très grand avantage sur les banques du genre de la Unity Bank.

**M. Thomson:** C'est vrai.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Qui a commencé à partir de zéro.

**M. Thomson:** Qui sont-elles?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** «Elles» sont des institutions financières qui veulent se convertir en banques.

**M. Thomson:** Je n'en doute pas, mais elles n'ont pas l'avantage dont jouissent les grandes banques multinationales qui bénéficient de la garantie de la banque mère.

**Le sénateur Cook:** Elles ont les emprunteurs, mais non les épargnants.

**M. Thomson:** Oui, les emprunteurs, mais non les épargnants. Mais elles n'ont pas non plus assez de personnel formé et compétent. Au point de vue mondial ce sont des institutions financières relativement petites.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais à l'échelle canadienne, elles sont importantes.

**M. Thomson:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Beaucoup plus importantes que ne le serait un groupe de personnes qui se présenterait devant le Parlement et réclamerait une charte pour constituer une banque?

**M. Thomson:** Oui.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous approchons du moment prévu pour la prochaine comparution. Je ne veux pas clôturer ce débat, mais j'estime que nous avons sans doute développé tous les points qui pourraient l'être, à moins qu'il n'y ait d'autres questions, ou que les témoins que nous devons entendre, vous compris Monsieur Thomson, estiment qu'il y a encore quelque chose à ajouter à ce que vous avez déjà exposé ce matin et qui compléterait vos exposés.

**M. Thomson:** Monsieur le président, Messieurs les sénateurs je vous remercie de nous avoir écoutés.

[Text]

**The Chairman:** I wish to thank you and your associates for the assistance you have afforded us in understanding this particular problem. I cannot say which way it will influence our views, which is something we still have to decide, but it is very useful information. Thank you very much.

The Committee continued to other business.

[Traduction]

**Le président:** Je vous remercie, vous ainsi que vos associés, pour l'aide que vous nous avez accordée afin de clarifier cette question particulière. Je ne saurais dire de quelle façon cela influera sur la décision que nous prendrons, mais ces renseignements nous seront certainement très utiles. Je vous remercie beaucoup.

Le Comité passe à d'autres travaux.





















WITNESSES—TÉMOINS

*The Toronto-Dominion Bank:*

Mr. Richard M. Thomson, President;  
Mr. Robin Korthals, Senior Vice-President; and  
Dr. D. D. Peters, Vice-President and Chief Economist.

*La Banque Toronto-Dominion:*

M. Richard M. Thomson, président;  
M. Robin Korthals, vice-président en-chef; et  
M. D. D. Peters, vice-président et économiste-en-chef.



Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

## SENATE OF CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

# Banking, Trade and Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, March 30, 1977

**Issue No. 26**

**Ninth Proceedings on:**

Subject-matter of Bill C-16  
"Borrowers and Depositors  
Protection Act"

---

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

## SÉNAT DU CANADA

---

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banques et du commerce

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Le mercredi 30 mars 1977

**Fascicule n° 26**

**Neuvième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-16  
«Loi sur la protection des  
emprunteurs et déposants»

---

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

*\*Membres d'office*

(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 16, 1976

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the subject-matter of the Bill C-16, intituled: “An Act to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre 1976

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-16, intitulé: «Loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera nécessaire aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 30, 1977

(28)

[Text]

Pursuant to notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:10 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-16, Borrowers and Depositors Protection Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Lafond, Laird, Lang and McIlraith. (10)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Buckwold and Desruisseaux. (2)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. A. de Lotbinière Panet, Mr. Dawson H. Tilley.

*Witnesses:* The Canadian Bar Association: Mr. A. Boyd Ferris, President; Mr. Richard Riendeau, National Chairman of the Commercial, Consumer and Corporate Law Section—Montreal; Mr. Marc Cohen, Chairman, Special Committee on Bill C-16—Toronto; Mr. Marc Fingerhut, Secretary, Special Committee on Bill C-16—Toronto; and Mr. Dan Préfontaine, Director, Legislation and Law Reform Committee—Ottawa.

Following an opening statement, the committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by members of the advisory staff.

At 12:45 p.m. the Committee recessed until 2:30 p.m. this day.

2:30 p.m.

(29)

At 2:30 p.m. the Committee resumed its consideration of the above subject.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Cook, Cottreau, Lafond, Laird, Lang and McIlraith. (11)

*In attendance:* The following members of the advisory staff: Mr. A. de Lotbinière Panet, Mr. Dawson H. Tilley.

The Committee proceeded with its examination of the witnesses from The Canadian Bar Association, following which it proceeded to the next submission.

*Witnesses:* The Montreal City and District Savings Bank: Mr. Roger Lavoie, Vice-President, General Manager and Chief Operating Officer; Mr. Camille Antaki, Secretary; Mr. Lionel Collin, Deputy General Manager; and Mr. Jacques Parent, Chief Accountant.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 30 MARS 1977

(28)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 10 pour étudier ce qui suit:

La teneur du bill C-16, Loi sur la protection des emprunteurs et déposants.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*coprésident*), Austin, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Lafond, Laird, Lang et McIlraith. (10).

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Buckwold et Desruisseaux. (2)

*Aussi présents:* Les conseillers suivants: M. A. de Lotbinière Panet, M. Dawson H. Tilley.

*Témoins:* L'Association du Barreau canadien: M. A. Boyd Ferris, président; M. Richard Riendeau, président national, Droit commercial, Protection du consommateur et des corporations—Montréal; M. Marc Cohen, président du comité spécial sur le bill C-16—Toronto; M. Marc Fingerhut, secrétaire du comité spécial sur le bill C-16—Toronto; et M. Dan Préfontaine, directeur du comité spécial sur la législation et la réforme du droit—Ottawa.

Après une déclaration préliminaire, le Comité commence à interroger les témoins, assisté en cela par des conseillers.

A 12 h 45, le Comité lève la séance jusqu'à 14 h 30 aujourd'hui.

14 h 30

(29)

A 14 h 30, le Comité reprend l'étude du sujet susmentionné.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*coprésident*), Austin, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Cottreau, Lafond, Laird, Lang et McIlraith. (11)

*Aussi présents:* Les conseillers suivants: M. A. de Lotbinière Panet, M. Dawson H. Tilley.

Le Comité commence à interroger les témoins de l'Association du Barreau canadien, après quoi il entreprend l'étude du mémoire suivant.

*Témoins:* La banque d'épargne de la cité et du district de Montréal: M. Roger Lavoie, vice-président, directeur général et chef des opérations; M. Camille Antaki, secrétaire; M. Lionel Collin, gérant général adjoint; et M. Jacques Parent, comptable en chef.



At 4:30 p.m. the Committee adjourned until Thursday,  
March 31, 1977, at 9:30 a.m.

*ATTEST:*

A 16 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 31  
mars 1977, à 9 h 30.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 30, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11 a.m. to consider the subject matter of Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** The presentation with respect to Bill C-16 this morning will be made by the Canadian Bar Association.

On my immediate right is Mr. A. Boyd Ferris, President of the Canadian Bar Association. He is accompanied by: Mr. Marc Cohen, Chairman, Special Committee on Bill C-16; Mr. Marc Fingerhut, Secretary, Special Committee on Bill C-16; Mr. Richard Riendeau, National Chairman of the Commercial, Consumer and Corporate Law Section; and Mr. Dan Préfontaine, Director, Legislation and Law Reform Committee.

Mr. Ferris, I understand, has an opening statement.

**Mr. A. Boyd Ferris, Q.C., President, the Canadian Bar Association:** Mr. Chairman, honourable senators, we are here this morning to present our views on what we believe to be a very important piece of proposed legislation, Bill C-16. Our appearance before your committee is a reflection of our growing concern with new legislation and proposals for law reform.

The Canadian Bar Association established a special committee whose terms of reference are specifically related to attempting to assist the process of legislation and reform of our laws. While I do not wish to take up the time of the committee unduly, I think it might be of interest for committee members to know that it was only this year for the first time that the Canadian Bar Association set up an overall co-ordinating committee for legislation and law reform comprised of very senior members of the Canadian Bar Association and with a very substantial budget. That committee acts as a co-ordinating body in that it reviews all bills introduced in Parliament to determine to which of our various national sections individual bills should be referred, and the national section, in turn, reviews all bills referred to it from the standpoint of their language and with a view to ensuring that the rule of law is being met, and to make any other comments that would not fall within the political realm.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I take it that the members of this coordinating committee are senior counsel.

**Mr. Ferris:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps you could identify the members of that committee.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 30 mars 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier la teneur du projet de loi C-16, visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gage et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** L'Association du barreau canadien présentera ce matin son point de vue sur le bill C-16.

Assis immédiatement à ma droite, vous voyez M. A. Boyd Ferris, président de l'Association du barreau canadien, qu'accompagnent M. Marc Cohen, président du Comité spécial sur le bill C-16, M. Marc Fingerhut, secrétaire de ce même Comité, M. Richard Riendeau, président national de la Section juridique du commerce, de la consommation et des corporations et M. Dan Préfontaine, directeur du Comité sur la réforme de la législation et du droit.

Je crois savoir que Monsieur Ferris se propose de faire une déclaration préliminaire.

**M. A. Boyd Ferris, C. R., président de l'Association du Barreau canadien:** Monsieur le président, honorables sénateurs, nous sommes ici ce matin pour présenter notre point de vue sur le bill C-16 que nous considérons comme une mesure législative très importante. Notre comparution devant votre Comité témoigne de nos préoccupations croissantes au sujet des nouvelles mesures législatives et des propositions visant à réformer le droit.

L'Association du barreau canadien a constitué un Comité spécial dont le mandat visait précisément à essayer de participer au processus législatif et à la réforme de nos lois. Quoique je ne tiens pas à abuser de votre temps, je crois que les membres du Comité seraient intéressés à savoir que c'est la première fois cette année que notre association a constitué un Comité de coordination relatif à la législation et à la réforme du droit disposant d'un budget très important, et qui compte des membres choisis parmi les plus anciens de notre confrérie. Ce comité est un organe de coordination, car il examine tous les bills présentés au Parlement pour déterminer à quelle section nationale il doit les envoyer; la section examine à son tour tous les bills qu'elle reçoit, du point de vue des termes utilisés et en vérifiant si les règles législatives y sont bien observées; elle peut faire d'autres critiques qui ne relèvent pas du domaine politique.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'imagine que les membres du Comité de coordination ont une très grande expérience comme conseillers juridiques.

**M. Ferris:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous pourriez peut-être nous dire quels en sont les membres.

[Text]

**Mr. Ferris:** Yes. The chairman is Mr. Claude Thomson, Q.C., of Toronto, and its members are: Mr. William Mingo, Q.C., of Nova Scotia; Mr. Yves Fortier, Q.C., of Montreal; Mr. Roland Rivalin, of Manitoba; and Mr. John Nelligan, Q.C., of Ottawa. All of those individuals have held very senior posts in our association at one time or another and are very familiar with the field of law reform.

In response to Bill C-16, the Canadian Bar Association set up a joint committee under the overall co-ordinating committee, to which we appointed experts from the field of real property and commercial, consumer and corporate affairs. That committee held a number of meetings, as you might expect, which resulted in the brief which was presented to the House of Commons Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs on March 16, 1977.

While I understand the broad principles of the submissions contained in our brief, I am not here to answer the technical questions. I do not purport to be an expert in this field, nor did I have the time to address my mind to it. Messrs. Cohen, Fingerhut, Riendeau and Préfontaine are fully familiar with this brief, and with that I shall turn it over to Mr. Cohen.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Was this brief submitted to the minister as well?

**Mr. Ferris:** Yes.

**Mr. Marc Cohen, Chairman, Special Committee on Bill C-16, the Canadian Bar Association:** Mr. Chairman, honourable senators, the Canadian Bar Association represents approximately 21,000 lawyers and notaries practising throughout Canada, and we take this opportunity of expressing our sincere hope that our comments will assist honourable senators in their consideration of this bill. I do not propose to read our brief into the record of these proceedings, but some introductory remarks may be useful.

The association, it may be said, applauds the bill's judgment that the consumer should be armed with recourse to all the information required in order to make an informed decision in today's complex marketplace and be protected from unscrupulous practices. The design of our review has been to assist in the execution of such judgment through legislation which is clear and practicable and which maintains a proper balance between the rights of borrowers and lenders.

Four of our principal recommendations are as follows:

1. The constitutional validity of the bill should be determined prior to enactment in order to avoid dislocation in the marketplace and unnecessary duplication of forms and procedures, and to resolve any uncertainty which persists with regard to the validity of the bill and any of its provisions.

2. In our view, the use of regulations throughout the bill is inordinate to enact the essential principles of the legislation, and, in our view, these ought to be considerably reduced, for the citizen is presumed to know the law and it therefore ought to be made readily accessible to him.

[Traduction]

**M. Ferris:** Oui, le président est M. Claude Thomson, C. R., de Toronto, et les membres, MM. William Mingo, C. R., de la Nouvelle-Écosse; Yves Fortier, C. R., de Montréal; Roland Rivalin du Manitoba et John Nelligan, C. R., d'Ottawa. Ils ont tous rempli des fonctions très importantes dans notre association, et ils connaissent très bien le domaine de la réforme du droit.

Afin d'examiner le bill C-16, l'Association du barreau canadien a créé un comité mixte dépendant du Comité de coordination où nous avons nommé des spécialistes de l'immobilier, du commerce, de la consommation et des corporations. Évidemment, ce comité a eu plusieurs réunions, à la suite desquelles, il a rédigé le mémoire qui a été présenté le 16 mars 1977 au Comité permanent de la Chambre des communes traitant de la santé, du bien-être social et des affaires sociales.

Je connais bien les aspects principaux des recommandations de ce mémoire, mais je ne suis pas ici pour répondre à des questions techniques. Je ne prétends pas être un spécialiste dans ce domaine et, par ailleurs, je n'ai pas eu le temps de m'y préparer. MM. Cohen, Fingerhut, Riendeau et Préfontaine connaissent parfaitement la teneur du mémoire, je m'en remettrai donc à M. Cohen.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le ministre a-t-il aussi reçu votre mémoire?

**M. Ferris:** Oui.

**M. Marc Cohen, président, Comité spécial sur le bill C-16, Association du Barreau canadien:** Monsieur le président, honorables sénateurs, notre association compte environ 21,000 avocats et notaires qui exercent au Canada, et je voudrais profiter de cette occasion pour souhaiter sincèrement que nos remarques aideront les honorables sénateurs dans leur étude du bill. Je n'ai pas l'intention de lire notre mémoire, ni de le consigner au procès-verbal de ces délibérations, mais il me paraît utile de faire certaines remarques d'introduction.

Je peux dire que l'Association est très satisfaite de ce que le bill accorde aux consommateurs certains recours au sujet de tous les renseignements nécessaires, ce qui lui permet de prendre une décision bien fondée compte tenu de la complexité du marché actuel, et de se protéger de pratiques malhonnêtes. Dans notre examen de ce bill, nous avons voulu vérifier que ces intentions se traduisent par une législation claire et efficace, qui maintienne un équilibre satisfaisant entre les droits des emprunteurs et des prêteurs.

Je voudrais rappeler quatre de nos principales recommandations:

1. la validité constitutionnelle du Bill devrait être déterminée avant qu'il n'ait force de loi, afin d'éviter un effondrement du marché, un double emploi inutile de formules et de procédures, et de résoudre les problèmes qui pourraient encore se poser, quant à la validité du bill ou de l'une de ces dispositions.

2. Nous estimons que le Bill prévoit un nombre abusif de règlements, qui ne peuvent permettre de mettre en pratique ses principaux objectifs, c'est pourquoi nous recommandons de les limiter considérablement car tout citoyen étant censé connaître la loi, il faudrait la lui rendre immédiatement accessible.



[Text]

3. Provisions which unnecessarily alter existing practices or duplicate existing legislation should be deleted. A multiplicity of forms and procedures will create confusion and frustration. Time will be lost and costs will escalate, as a result of which everyone suffers.

4. The bill should not apply to transactions in which the borrower is acting in the course of carrying on business to determine who is essentially and really in need of protection, and should avoid the inclusion of non-arm's-length transactions, such as lending transactions between cousins, brothers, neighbours, and so forth.

Before submitting ourselves to the tender mercies of honourable senators, I should like to correct an inadvertent omission. If I might refer to page 3 of our brief, paragraph 17, there was a negative inadvertently omitted from line 1. I shall read paragraph 17 as it ought to have appeared:

17. The taking of a collateral land mortgage should *not* transform a "lending transaction" into a "mortgage transaction" and thus deprive the borrower of his more extensive prepayment privileges.

We will be pleased to respond to any questions honourable senators might have.

**Senator Laird:** Mr. Chairman, might I ask you whether or not it is reasonably feasible to have any bill submitted to the Supreme Court of Canada on the question of its constitutionality?

**The Chairman:** The government could ask for a reference.

**Senator Laird:** My experience has been that such a course is not particularly favoured. I do not know what your experience has been.

**The Chairman:** The attitude of the Supreme Court of Canada over the years has been that it does not like to deal with things in the abstract. Therefore, it would rather have a case which may involve the validity of some law before it, on a factual situation, as opposed to looking at a bill that has not been worked over, or worked at, or worked under. So there is that problem. The alternative here is to go ahead and deal with the bill on the basis of assumed constitutionality. It goes into many facets of problems and many people will be affected, and ultimately some person will make a contest and the constitutional issue may be resolved. But you have a lot of undoing, a lot of damage and a lot of injury and, maybe, monetary loss in the meantime. There may be unfair tabbing of certain people and their relationships and operations under the bill which may ultimately be held to be in its main purposes unconstitutional. So I think we have to consider that. What we will recommend, of course, is for the committee to decide. But we do realize, I should tell you, that there are many constitutional problems in this bill, and when we say "many" we say it advisedly.

**Mr. Cohen:** If I may add a few words, Mr. Chairman, it seems to us that while the procedure which has been referred

[Traduction]

3. Il faudrait supprimer des dispositions qui modifient inutilement des pratiques courantes, ou qui font double emploi avec des mesures législatives déjà adoptées. En effet, un surcroît de formules et de procédures ne pourrait que créer de la confusion et des frustrations; il entraînerait une perte de temps et une escalade des coûts dont tout le monde pâtira.

4. Le Bill ne devrait pas viser les transactions où l'emprunteur demande un prêt alors qu'il exploite une affaire, car il serait difficile de déterminer qui a essentiellement et vraiment besoin d'être protégé; il faudrait donc éviter d'inclure les dettes contractées avec lien de dépendance, par exemple entre cousins, frères, voisins et ainsi de suite.

Avant de nous soumettre à la bienveillante interrogation des honorables sénateurs, j'aimerais corriger une omission involontaire. A la page trois de notre mémoire, à la première ligne du paragraphe 17, une négation a été omise par inadvertance; je voudrais lire le texte tel qu'il aurait dû être imprimé:

17. L'obtention d'une hypothèque foncière de nantissement ne devrait pas transformer un «prêt» en une transaction hypothécaire et priver ainsi l'emprunteur de meilleures conditions de remboursement.

Nous sommes à la disposition des honorables sénateurs pour répondre à leurs questions.

**Le sénateur Laird:** Monsieur le président, puis-je vous demander s'il est raisonnablement possible de soumettre des bills à la Cour suprême du Canada pour des questions de constitutionnalité?

**Le président:** Le gouvernement pourrait demander qu'ils y soient renvoyés.

**Le sénateur Laird:** D'après mon expérience, ce recours n'est pas particulièrement apprécié; je ne sais pas ce que vous en pensez vous-même.

**Le président:** Au cours des années, la Cour suprême du Canada n'a jamais traité de choses abstraites. Il faudrait donc mieux lui présenter un problème touchant la validité d'une loi, à propos d'un point bien précis, plutôt que de lui soumettre un bill qui n'a pas fait l'objet d'une étude préalable. C'est donc un problème. Il est possible aussi de poursuivre nos travaux, et de supposer que le bill est constitutionnel. Il se pose tant de problèmes, il nuira sans doute à des personnes, et, finalement certains voudront le contester ce qui pourra résoudre le problème de sa constitutionnalité; mais il y aura alors énormément de révisions, de dommages, beaucoup de préjudices et peut-être même des pertes monétaires entre temps. Ce bill peut injustement nuire à certaines personnes, à leurs transactions, à leurs activités, alors qu'en fin de compte, il pourra être jugé inconstitutionnel dans ses plus grandes lignes. Il nous faut en tenir compte; naturellement, nos recommandations ne feront qu'exprimer la décision du Comité; mais nous savons bien, et je dois vous le dire, que ce bill pose de nombreux problèmes d'ordre constitutionnel, et lorsque nous disons «de nombreux», nous parlons en connaissance de cause.

**M. Cohen:** Si je peux ajouter quelques mots, monsieur le président, il nous semble que, quoique le recours mentionné ne

[Text]

to is in some disfavour, and I believe we are referring to section 55 of the Supreme Court Act which permits a reference on the constitutional validity of either federal or provincial legislation, nevertheless there have been instances of such references. The practical consequence of being able to use such a provision would be obvious to the marketplace, particularly in a bill like this.

One of the recent examples provincially was a reference with respect to provisions in the Planning Act in Ontario—a reference with regard to certain types of hypothetical questions which were posed to the court there. In that particular instance the court determined that it would answer hypothetical questions and it did so rather well. Of course, it remains to be seen whether there is any practical value to be gleaned from the decisions relative to the various hypothetical questions. But in my practice it certainly assisted me in dealing with certain oriental types of facts, if you wish, and to come to decisions.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In the planning field?

**Mr. Cohen:** In the planning field.

**The Chairman:** There is a variety of questions and some of them are very real. They cannot really be called hypothetical. For instance, in dealing with mortgages and the prepayment of the principal of mortgages, how can you identify the regulation of prepayment of the principal of a mortgage with the jurisdiction of the federal parliament to deal with interest? That seems to be a very serious real question.

**Mr. Cohen:** I believe there has been an attempt through the language utilized to indicate not that the principal is prepaid, but that if it is tendered, then from that point on, interest or credit charge will not be exactable. In that way, we have sought to say, it seems to us, that we are legislating in relation to interest affecting—perhaps incidentally—principal.

**The Chairman:** I am sorry, but I would not share your view.

**Mr. Cohen:** No, that is not my view, but I think it is perhaps the draftsman's view.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I was going to ask precisely that. Would the honourable witnesses please explain paragraphs 15, 16 and 17, dealing with prepayment, on page 3 of their recommendations?

**Mr. Marc Fingerhut, Secretary, Special Committee on Bill C-16, The Canadian Bar Association, Toronto:** Is the honourable senator asking us to explain paragraphs 15, 16 and 17 of our brief?

**Senator Macnaughton:** Well, would you elaborate and give us further details?

**Mr. Fingerhut:** Dealing with paragraph 15, as lawyers it is difficult for us to come to a conclusion as to whether the clauses in this proposed bill will have a detrimental effect on the money market as has been suggested by a number of submissions by associations of lenders. We cannot, ourselves, say yes or no. But paragraph 15 goes only so far as to

[Traduction]

soit pas très bien vu et je pense que nous nous référerons à l'article 55 de la Loi sur la cour suprême il autorise de lui renvoyer des mesures législatives fédérales ou provinciales, pour en vérifier la constitutionnalité—nous pouvons cependant relever des cas où cette procédure a été adoptée. Les conséquences pratiques de la possibilité du recours à cette disposition seraient évidentes pour le marché, en particulier dans un bill comme celui-ci.

Au niveau provincial, l'un des plus récents exemples concerne un renvoi à la Cour suprême du Canada au sujet des dispositions de la Loi sur la planification de l'Ontario—dont la Cour devait étudier certaines catégories de questions hypothétiques. Elle avait alors décidé d'y répondre et avec succès. Naturellement, il reste à savoir si l'on peut tirer une leçon des décisions relatives aux diverses questions hypothétiques. Pour ma part, cela m'a aidé à résoudre certains problèmes complexes, et à prendre certaines décisions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans le domaine de la planification?

**M. Cohen:** Oui, dans ce domaine.

**Le président:** Il y a toutes sortes de problèmes et certains sont très réels. On ne peut pas dire que ce ne sont que des hypothèses. Par exemple, en ce qui concerne les hypothèques et le remboursement avant l'échéance du principal d'une hypothèque, comment peut-on déterminer les règlements qui régissent ce genre de cas, compte tenu de la compétence du gouvernement fédéral pour ce qui est des intérêts? Cela me semble un problème réel et très sérieux.

**M. Cohen:** D'après le libellé, il me semble qu'on a essayé de dire non pas que le principal est remboursé, mais que si une offre réelle est faite, aucun intérêt ou frais de crédit ne sera imposé. Il me semble que nous légiférons ainsi sur les intérêts qui portent—peut-être incidemment—sur le principal.

**Le président:** Je m'excuse mais je ne partage pas votre avis.

**M. Cohen:** Non, ce n'est pas ce que je pense, mais c'est peut-être l'opinion du rédacteur.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, j'allais justement vous demander cela; les témoins auraient-ils l'amabilité d'expliquer les paragraphes 15, 16 et 17 qui concernent le remboursement avant l'échéance et qui se trouvent à la page 3 de leurs recommandations.

**M. Marc Fingerhut, secrétaire du comité spécial sur le Bill C-16, Association du Barreau Canadien, Toronto:** L'honorable sénateur nous demande-t-il d'expliquer les paragraphes 15, 16 et 17 de notre mémoire?

**Le sénateur Macnaughton:** Nous vous saurions grés d'élaborer là-dessus et de nous donner des détails.

**M. Fingerhut:** Eh bien, en ce qui concerne le paragraphe 15, il nous est bien difficile, en tant qu'avocats, d'arriver à une conclusion quant à savoir si les dispositions du projet de loi nuiront au marché monétaire, comme le supposent les présentations qu'ont soumises des associations de prêteurs. Nous ne pouvons nous prononcer là-dessus. Mais au paragraphe 15,



[Text]

recommend to this body to consider carefully submissions by both lenders and by borrowers and to consider whether or not these proposed sections will detrimentally affect the flow of money in the money market, especially the mortgage money market, and if this should be the case, we feel that you should amend them to reduce as much as possible such detrimental effect.

As to paragraph 16, the bill now provides that prepayments may be made. There is no statement as to the amount of such prepayments. One can see, again theoretically, that a payment of one dollar could be made from time to time by the borrower, and this would certainly add to the cost of the lender trying to deal with these payments. We did not think that a borrower required the right or the protection in making a payment of one dollar or any insignificant amount, and perhaps there should be a limit, based on other instalment payments or based on a percentage of the principal outstanding at any one time. As to the balance of paragraph 16, referring to the dates of payment, the bill very carefully says that when mortgage prepayments are to be made, they are to be made on instalment payment dates, so that the lender can set his records up for the acceptance of such payments. But as to other prepayments, the bill says nothing. For example, there is no statement that any prepayment must be made on an otherwise instalment due date, and therefore we can have payments, whether of a one dollar variety or of a minimum amount, made week to week or month to month, or daily, again to increase unnecessarily the cost of the transaction which cost would eventually flow through to the borrower.

**The Chairman:** Right on that point, it would look like a vindictive approach by a mortgagor to offer a dollar. Other than imposing unnecessary costs and disturbance to the lender, what value would there be in that?

**Mr. Fingerhut:** I agree completely that the only purpose might be one of vindictiveness or trying to harass the lender or trying to negotiate better terms. Or the borrower might have read a newspaper article dealing with the prepayment of mortgages so as to avoid long-term interest, and he might be paying ten dollars a week out of the balance of his pay cheque to reduce that as much as possible. We agree that in the long run the amount of interest saved in these types of prepayment might not be such as to warrant the increased cost that would result.

**Senator Macnaughton:** Then, paragraph 17?

**Mr. Cohen:** Perhaps I can deal with that. Under clause 13 of this bill, where a borrower is a party to a lending transaction other than a mortgage transaction, he may tender the amount of that loan at any time, and from the time of that tendering no further credit charge is recoverable or chargeable against him. Now a mortgage transaction is defined in the bill as a lending transaction in which payment of all or part of the net principal sum is secured by transfer or retention of the title to

[Traduction]

nous recommandons simplement au Comité d'étudier attentivement tant les présentations des prêteurs que celles des emprunteurs et de déterminer si les mesures proposées nuiront au flux de l'argent sur le marché, surtout en ce qui concerne les hypothèques, et le cas échéant, nous pensons que vous devriez les modifier de manière à enrayer ces effets négatifs autant que possible.

En ce qui concerne le paragraphe 16, le projet de loi autorise les versements anticipés. Toutefois, aucune limite n'a été fixée quant au montant de ces versements. En théorie, cela signifie donc que l'emprunteur pourrait effectuer de temps à autre des versements d'un dollar, ce qui augmenterait évidemment les frais du prêteur qui doit s'occuper de ces paiements. Nous ne pensons pas qu'un emprunteur soit obligé de demander le droit d'effectuer des versements d'un dollar ou d'un autre montant insignifiant ou qu'il ait besoin de protection pour ce faire. Il conviendrait peut-être d'imposer une limite fondée sur les autres versements ou un pourcentage du solde dû à un moment donné. Pour ce qui est du reste du pourcentage 16, qui concerne la date des paiements, le projet de loi explique clairement que dans le cas d'une hypothèque les paiements anticipés doivent être versés le jour prévu pour le paiement du versement, de façon que le prêteur puisse régler ses registres en conséquence. Mais le projet de loi ne fait pas allusion aux autres catégories de versements anticipés. Entre autres, il ne mentionne pas que les versements anticipés doivent être effectués le jour prévu pour le paiement d'un versement et c'est pourquoi des paiements d'un dollar ou d'un autre montant minime peuvent être versés de semaine en semaine, de mois en mois ou même quotidiennement, ce qui contribue à augmenter inutilement le coût du prêt, ce que l'emprunteur ressentira éventuellement.

**Le président:** Justement à cet égard, le débiteur hypothécaire agirait de mauvaise foi en n'offrant qu'un dollar. Outre que cela entraînerait des coûts inutiles et des problèmes au prêteur, quelle valeur un versement de cette nature pourrait-il avoir?

**M. Fingerhut:** Évidemment, il ne s'agirait que de vengeance, d'un moyen de harceler le prêteur ou d'obtenir de meilleures conditions. L'emprunteur pourrait avoir lu dans la presse que le remboursement d'une hypothèque avant échéance contribue à éviter des intérêts à long terme. C'est ce qui le pousserait à vouloir verser dix dollars par semaine de ce qui lui reste de son salaire pour réduire ces frais autant que possible. Mais nous croyons qu'à la longue, le montant, en intérêts, que ce genre de versements anticipés permet d'économiser n'est pas assez important pour justifier l'augmentation des coûts qu'entraînerait cette façon de procéder.

**Le sénateur Macnaughton:** Et le paragraphe 17?

**M. Cohen:** Je peux peut-être régler cette question. En vertu de l'article 13 du projet de loi, l'emprunteur peut toujours, exception faite des prêts hypothécaires, rembourser ou offrir de rembourser une partie ou l'ensemble du principal en ne payant que les frais de crédit courus jusqu'à la date du remboursement. Par ailleurs, toujours d'après le projet de loi, un prêt hypothécaire désigne le prêt où le remboursement total ou partiel du capital net et des frais de crédit est garanti par le



*[Text]*

real property or a charge on real property. If you have a mortgage transaction in accordance with this bill, then other more strict rules relating to the possibility of tendering payment and avoiding further credit charge are imposed. An example would be where the term is more than three years and there are certain rules relating to when you can tender prepayments which are restrictive. It would be the same in the instance of a variable rate mortgage or mortgage where the term is less than three years.

Therefore, if a lender wanted to have greater certainty that his money would be out in that transaction for, say, a minimum of three years with only rights of 10 per cent prepayments on the first and second years, he might take a five-year mortgage as an incident to what would ordinarily or otherwise be simply a loan on the security of a chattel mortgage or a promissory note as evidence of the indebtedness. But by the simple act of taking that mortgage of real property, in our view and by definition in the bill, that would convert that lending transaction to a mortgage transaction and deprive the borrower of the right to prepay that loan at any time as is permitted by clause 13 of the bill.

**The Chairman:** Except that in clause 13 the prepayment provision there applies to other than a mortgage transaction.

**Mr. Cohen:** Yes, quite. Mr. Chairman, the question is: What is a mortgage transaction? Is it any lending transaction in which one of the incidents is the giving by the borrower of a mortgage of real property? What is the principal secured, in our view? Once Parliament determines that the flow of the funds into the real property mortgage market will be assured, regardless of what happens with this bill, then it seems to us that, if a borrower is not really entering into a mortgage transaction in which that is the principal security—he is actually intending to raise money upon the security of a mortgage on his house but is borrowing the money, say, for some other purpose not directly related to that property, then by the act of giving that mortgage, if it converts that lending transaction to a mortgage transaction, he loses the liberal right of prepayment accorded by clause 13 of the bill and is restricted to the rights of prepayment which are accorded to mortgage transactions in clause 14 of the bill.

**The Chairman:** You are distinguishing between collateral security and where the principal of the agreement is the mortgage loan.

**Mr. Cohen:** Yes, where essentially the mortgage security is collateral or additional only. That is the very pith and substance, if I may use that expression, of the transaction. Then, in our view it ought not to be considered a mortgage transaction within the meaning of this bill thereby restricting the right of the borrower to prepay at an earlier time.

*[Traduction]*

transfert ou la rétention du droit de propriété d'un immeuble ou la constitution d'une hypothèque. Conformément à ce même projet de loi, d'autres règlements plus sévères régissent les remboursements faits par anticipation pour éviter des frais de crédit supplémentaires dans le cas des prêts hypothécaires. Prenons par exemple le cas d'une période de remboursement de plus de trois ans. Certains règlements qui comportent beaucoup de restrictions régissent le moment où il est possible d'offrir un remboursement avant échéance. Cela s'applique aussi aux hypothèques à taux variables ou aux hypothèques qui portent sur une période de moins de trois ans.

Par conséquent, si le prêteur veut s'assurer que la période de remboursement du prêt qu'il consent s'étendra sur un minimum de trois ans avec le droit d'effectuer des versements anticipés de 10% les deux premières années, il pourrait peut-être accepter une hypothèque de cinq ans en caution partielle pour un prêt qui, autrement, ne serait qu'un prêt garanti par une hypothèque immobilière ou un billet à ordre. Mais, selon nous, le simple fait d'obtenir une hypothèque immobilière, et cela correspond à la définition donnée dans le projet de loi, transforme un simple prêt en prêt hypothécaire et prive l'emprunteur du droit de rembourser le prêt en question avant l'échéance, comme l'autorise l'article 13 du projet de loi.

**Le président:** Mais n'oublions pas que l'article 13 concernant le remboursement avant échéance ne s'applique pas aux prêts hypothécaires.

**M. Cohen:** Vous avez bien raison, monsieur le président. Reste à savoir ce qu'est un prêt hypothécaire. S'agit-il d'un prêt ordinaire où l'emprunteur offre comme caution une hypothèque immobilière? Le cautionnement s'applique à quel principal? Une fois que le Parlement aura déterminé que le mouvement des fonds vers le marché des hypothèques immobilières est assuré, sans égard au sort réservé à ce projet de loi, il nous semble que si un emprunteur ne reçoit pas vraiment un prêt hypothécaire où des biens immeubles constituent la principale caution—il a en fait l'intention d'obtenir de l'argent en se servant d'une hypothèque sur sa maison comme caution—mais qu'il emprunte plutôt de l'argent dans un autre but qui n'a aucun rapport direct avec les biens en question, par le simple fait de prendre une hypothèque, cela transforme un prêt ordinaire en prêt hypothécaire et par conséquent, l'emprunteur perd le droit d'effectuer des versements anticipés, ce qu'autorise l'article 13 du projet de loi, et est assujéti aux dispositions de l'article 14 qui régissent le remboursement avant échéance dans le cas des prêts hypothécaires.

**Le président:** Mais vous faites une distinction entre le cautionnement réel et les cas où le prêt hypothécaire est l'élément principal d'une transaction.

**M. Cohen:** Oui, dans les cas où des biens immeubles ne sont offerts que comme caution, et même, comme caution supplémentaire. C'est le cœur du problème, si je peux me permettre d'utiliser cette expression. Ainsi, nous ne croyons pas que ce genre de prêt devrait être considéré comme un prêt hypothécaire de la façon dont l'entend le projet de loi, car cela prive l'emprunteur du droit d'effectuer un remboursement par anticipation.

[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Have you a specific wording for an amendment which would achieve your purpose?

**Mr. Cohen:** We had not put our minds to drafting an amendment, senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You just wanted to advance the principle. That is all right.

**Mr. Cohen:** Unless Mr. Fingerhut has something to add in this regard, I would imagine that it needs something in the nature of an improvement to the definition to try to evaluate the importance of the mortgage in terms of the total security package in the transaction.

**Mr. Fingerhut:** I might just add that that might prove too difficult, because how does one determine the real purpose of the loan? this is just a thought, but when you have vendor credit—for example, a conditional sale contract where the taking of the mortgage security is very unusual—one might say that the taking of an additional land mortgage to buttress up a conditional sale contract would not be considered the taking of a mortgage transaction security so as to reduce the borrower's rights. But it may be difficult to come up with the distinction on a direct loan where a loan mortgage is taken and to decide whether that loan would have been made in any event if the land mortgage had not been available.

**The Chairman:** I suppose the simple way would be to include in the definition section what is, for purposes of this bill, a mortgage transaction.

**Mr. Fingerhut:** Mr. Chairman, there is a definition now and we agree that that definition needs some work. It is very broad at the present time.

**The Chairman:** This is what I meant. They have to get into it the feature of collateral.

**Mr. Fingerhut:** Agreed.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, we realize that these pieces of draft legislation which are presented to Parliament come from the work of the legal experts in the Department of Justice and in the various other departments, but I would suggest to our witnesses today that we would consider valuable any concrete suggestions for improving these drafts from members of the profession who have the practical problem of dealing with the legislation when it ultimately is enacted by Parliament. That is the great value of the work that can be done for Parliament by an organization like the Canadian Bar Association.

**Mr. Cohen:** Mr. Chairman, along those lines may I say I agree totally with the sentiment expressed. An effort has been made to establish contact with those involved with the draftsmanship of this bill to indicate our concerns from a drafting point of view and from a practical application aspect as well. Although we may not be in those connections producing sample amendments, at least the concerns and problems do get discussed and we do express the fond hope that many of these will find their way into draft amendments.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pouvez-vous nous proposer le libellé d'une modification qui réaliserait votre objectif?

**M. Cohen:** Nous n'avons pas pris le temps de rédiger une modification, monsieur le sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous vouliez simplement nous proposer le principe de la chose. C'est très bien.

**M. Cohen:** A moins que M. Fingerhut n'ait quelque chose à ajouter à cet égard, je crois que nous avons besoin d'améliorer la définition de manière à évaluer l'importance d'une hypothèque relativement à l'ensemble des cautions dans le cas d'un prêt.

**M. Fingerhut:** Laissez-moi toutefois vous dire que c'est peut-être trop difficile, car comment peut-on déterminer le but réel d'un prêt? Ce n'est qu'une idée, mais prenons l'exemple d'un contrat de vente conditionnelle où il est très rare d'accepter une hypothèque comme caution; on pourrait croire qu'une hypothèque immobilière supplémentaire servant à garantir un tel contrat ne serait pas considérée de la même manière que s'il s'agissait d'une hypothèque offerte en cautionnement dans le cas d'un prêt hypothécaire et qui diminuerait les droits de l'emprunteur pour ce qui est d'effectuer des versements anticipés. Il serait peut-être difficile de déterminer dans le cas d'un prêt direct où l'on accepte une hypothèque immobilière comme caution, si le prêt en question aurait été consenti même si une hypothèque immobilière n'avait pu être obtenue.

**Le président:** Je suppose qu'il serait alors plus simple d'inclure dans la section des définitions ce qui, aux fins de ce projet de loi, constitue un prêt hypothécaire.

**M. Fingerhut:** Mais, monsieur le président, cette définition existe déjà, mais nous pensons qu'il conviendrait de la modifier. Les termes utilisés sont très généraux.

**Le président:** C'est ce que je voulais dire. Il faudrait y inclure la question d'une caution.

**M. Fingerhut:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, nous savons que les projets de loi soumis au Parlement sont l'œuvre d'experts juridiques du ministère de la Justice et d'autres ministères, mais j'aimerais assurer nos témoins aujourd'hui que nous leur saurions gré de toute suggestion concrète visant à améliorer ces projets de loi qui émanent des membres de cette profession qui sont chargés d'appliquer la loi une fois que le Parlement l'a adoptée. C'est là la grande valeur du travail que peut réaliser pour le parlement une organisation comme l'Association du barreau canadien.

**M. Cohen:** Monsieur le président, permettez-moi de partager sans réserve le sentiment exprimé. Un effort a été fait pour établir le contact avec les personnes chargées de la rédaction de ce projet de loi, pour leur faire part de notre préoccupation au sujet de la rédaction et de l'application pratique des projets de loi. Bien que nous n'ayons pu apporter aucune modification dans ce domaine, les problèmes et les préoccupations ont au moins fait l'objet de discussions et nous exprimons l'espoir que



[Text]

**Mr. Ferris:** Mr. Chairman, I might just add that it has been said to us in the past that a year or two after legislation has been implemented the Canadian Bar Association comes along at its annual meeting with all sorts of criticisms and suggestions, but where is the Canadian Bar at the time a bill is introduced in the house? Bearing that in mind, may I say that I did see the Minister of Justice early in my tenure, and gave him and the government the assurance that on major bills introduced in the house during my year of office—and I am sure this practice will be continued by my successors, we will get right on top of major legislation at the beginning. While we cannot give concrete examples of where problems will arise, in the sense of having a factual case, we will try to start right at the beginning in saying what we think will be wrong. This does not mean to imply that we will not follow through, as we have always done in the past, after legislation is enacted to point out what is wrong with it and to write to the various ministers to tell them why it is wrong from a technical standpoint. When it gets to a point of principle—for example, on the rule of law—we bring that up at our association and pass a resolution and present it to the Minister of Justice. In some cases we actually present it to the Prime Minister. We do try to follow it along. So there is a lot going on, so to speak, on the sides in addition to a particular brief at a particular time, senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** We are impressed with the kinds of work the Canadian Bar Association can do, and from a practical point of view it can help us greatly, particularly as we look at the specific language of legislation. The senior counsel at the bar, particularly, are aware of the practical problems of applying legislation, but theirs is a viewpoint we do not always get in our committees. This is a very useful thing for Parliament to have.

**Senator Austin:** Mr. Chairman, I would like to come back to the point we were talking about a few moments ago. That is, the distinction and purpose of the transaction as between a mortgage transaction and the buttressing of another transaction, or the auxiliary appendage of another transaction. While I appreciate the problem, the most clear way of dealing with the question is simply to draw the line at the mortgage transaction itself. I suppose the first thing one learns in first year law is old Chief Justice Hawke's famous statement that the devil himself knoweth not the mind of man. There is practically no way that someone will not invent a transaction that has the form but not the substance, the spirit but not the letter, and so on. I wonder whether, in a case like this, for the sake of clarity and the avoidance of long judicial precedent we simply could not say there is a set of rules when a mortgage transaction is involved and another set of rules of it is not involved. At least we would have some clear idea of what is a mortgage transaction. In the experience of the witnesses, are there commercial reasons why that clarity of distinction could not simply be settled upon in this particular legislation?

[Traduction]

plusieurs d'entre eux aboutiront à des modifications de la rédaction.

**M. Ferris:** Monsieur le président, je voudrais simplement ajouter qu'on nous a indiqué précédemment qu'un an ou deux après la promulgation d'une loi, l'Association du barreau canadien présente, au cours de sa réunion annuelle, toutes sortes de critiques et de propositions, mais que fait le barreau canadien au moment où un projet de loi est présenté à la Chambre? Dans cette optique, j'ai rencontré le ministre de la Justice au début de mon mandat, et j'ai donné au ministre et au gouvernement l'assurance que, durant l'année de mon mandat—et je suis sûr que cette pratique sera reprise par mes successeurs—nous nous intéresserons aux principales lois dès le début. Bien que nous ne puissions pas donner d'exemples concrets de cas où des problèmes pourraient se poser, nous essayerons d'intervenir dès le début, en indiquant ce qui nous semble mauvais. Ceci n'implique pas que nous ne continuerons pas, comme nous l'avons toujours fait dans le passé, à suivre la loi après sa proclamation pour en relever les points litigieux, et à écrire aux différents ministres, pour leur indiquer les faiblesses de la loi d'un point de vue technique. Lorsqu'on aborde une question de principe, par exemple une règle de droit, nous soulevons la question devant notre Association et nous adoptons une résolution que nous présentons au ministre de la Justice. Dans certains cas, nous la présentons, en fait, au premier ministre. Nous essayons de la suivre. On peut donc dire qu'en plus des mémoires particuliers que nous présentons à un certain moment, il peut se passer beaucoup de choses, sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Nous sommes très impressionnés par le travail réalisé par l'Association du barreau canadien, dans la mesure où il nous aide grandement d'un point de vue pratique, notamment en ce qui concerne la particularité du langage législatif. Les principaux avocats du barreau—connaissent les problèmes que pose l'application de la loi, mais nous n'obtenons pas toujours leur point de vue dans nos comités. C'est très utile pour le Parlement.

**Le sénateur Austin:** Monsieur le président, j'aimerais revenir à la question dont nous parlions il y a quelques instants. Il s'agit de la distinction entre une opération hypothécaire et la limite d'une autre opération, ou de ses aspects annexes. Bien que je ne sous-estime pas le problème, il me semble que la façon la plus simple de le traiter consiste à tracer une ligne délimitant l'opération hypothécaire elle-même. Je pense que, parmi les premières choses que l'on apprend en première année de droit, figure la fameuse déclaration du juge en chef Hawke, selon laquelle le diable lui-même ne connaît pas l'esprit humain. Il est pratiquement impossible d'éviter que quelqu'un n'invente une opération qui a la forme d'une autre, mais non sa substance, qui en a l'esprit mais non la lettre, etc. Je me demande si, dans un cas comme celui-là, nous ne pourrions pas, pour assurer la clarté et pour éviter un précédent juridique, nous contenter de dire qu'il existe un ensemble de règles concernant l'opération hypothécaire et un autre ensemble de règles lorsqu'il n'est pas question d'hypothèque. Nous aurions au moins une idée claire de ce qu'est une opération hypothécaire. D'après leur expérience, les témoins pourraient-ils nous



[Text]

**Mr. Cohen:** In terms of defining what is a mortgage transaction, senator?

**Senator Austin:** Yes; whether the rules of this proposed legislation should apply to that transaction?

**Mr. Cohen:** I suggest it would be relatively easy to identify certain transactions as being, in truth, mortgage transactions, such as builders' loans, where the purpose of the funds is to construct something upon the land which is the security for the mortgage, situations in which there are original mortgages to finance the purchase of a home

**Senator Austin:** I am sorry to interrupt you, but the problem is that there are a number of illustrations that are clear, there are a number that are clearly not, and then there are a wide number of illustrations that are clearly uncertain.

**Mr. Cohen:** The grey area.

**Senator Austin:** The question really, in applying these proposed new rules with respect to that mortgage transaction, is should a mortgage be a mortgage or do we have to go into the intent or purpose of the transaction in every case to decide which piece of legislation you are going to apply to the borrower?

**Mr. Cohen:** It is our concern that the policy of the legislation is wherever possible to permit a borrower to get rid of that loan, that is outstanding and costing him money, as soon as possible without causing a dislocation in the marketplace. If a borrower comes along to his bank and wants to borrow some money to go on holiday, and they take from him a land mortgage, then, as we read the bill, he would not be able to pay that loan off at any time he wanted to when he was through with it; he could have to observe the rules relating to mortgage prepayment rights, which would result in his paying more credit charge than perhaps he need to.

It is simply our concern that if you are going to give the borrower the right to prepay and get out from under, and stop credit charge from continuing on his loan, under certain circumstances, then he should not be deprived of that right by the simple device of throwing in a land mortgage as part of the security package.

The reason for the more restrictive rights of prepayment in mortgages, as we understand it, is to minimize dislocation in the mortgage market so that lenders will not take out funds from the mortgage market and put it somewhere else where they can plan that the funds will be out for a specific period of time, that is as we understand it.

**The Chairman:** Where does that intent appear?

**Mr. Cohen:** Perhaps, Mr. Chairman, it is implicit, otherwise there would be no reason for dealing with that type of transac-

[Traduction]

dire s'il existe des raisons commerciales qui s'opposent à une distinction claire dans cette loi particulière?

**M. Cohen:** En ce qui concerne la définition de l'opération hypothécaire, sénateur?

**Le sénateur Austin:** Oui; est-ce que les règles de la loi proposée pourraient s'appliquer à ces transactions?

**M. Cohen:** Je pense qu'il serait relativement facile d'identifier certaines transactions comme étant véritablement des opérations hypothécaires, tels que les prêts aux constructeurs, lorsque l'objet du prêt est la construction d'un édifice sur un terrain qui constitue le gage de l'hypothèque, de même que dans les situations où il existe initialement des hypothèques pour le financement de l'achat d'un foyer d'habitation . . .

**Le sénateur Austin:** Je suis désolé de vous interrompre, mais malheureusement, il existe un certain nombre d'exemples qui sont clairs, un certain nombre d'autres qui manifestement ne le sont pas, et enfin un grand nombre d'exemples qui sont manifestement incertains.

**M. Cohen:** C'est un domaine où les concepts sont flous.

**Le sénateur Austin:** Dans l'application des règles envisagées concernant l'opération hypothécaire, la véritable question consiste à savoir si une hypothèque est véritablement une hypothèque, ou si nous devons déterminer l'intention ou les motifs de la transaction dans chaque cas pour décider de la disposition applicable à l'emprunteur.

**M. Cohen:** Nous nous préoccupons de ce que la politique de cette loi consiste, chaque fois que c'est possible, à autoriser l'emprunteur à se débarrasser au plus vite du prêt, ou du solde de ce prêt qui lui coûte de l'argent, sans entraîner une désorganisation du marché. Si un emprunteur va voir son banquier et veut lui emprunter de l'argent pour partir en vacance, et si la banque lui demande une hypothèque sur un terrain, la lecture du projet de loi nous indique alors que l'emprunteur n'aura pas la possibilité de rembourser intégralement ce prêt au moment de son choix; il devra observer les dispositions relatives aux remboursements avant l'échéance, ce qui l'obligera à payer des frais de crédit plus importants que ceux qu'il aurait peut-être pu payer.

Nous nous préoccupons simplement de ce que, si vous donnez à l'emprunteur le droit de rembourser avant l'échéance, de se libérer de sa dette et d'arrêter l'accumulation des frais de crédit sur son prêt, dans certaines circonstances, il ne devrait donc pas être privé de son droit par le simple fait qu'une hypothèque sur un terrain a été incluse à l'ensemble des garanties.

Si nous comprenons bien, la restriction des droits concernant le remboursement des prêts hypothécaires avant l'échéance est justifiée par le désir d'éviter la désorganisation du marché hypothécaire: on évitera que l'emprunteur ne prélève des fonds sur le marché hypothécaire et ne les dépose ailleurs, alors qu'on avait prévu que ces fonds seraient immobilisés pendant un certain temps. Voilà ce que nous comprenons.

**Le président:** Où apparaît cette intention?

**M. Cohen:** Elle est sans doute implicite, monsieur le président, sinon, il n'y aurait pas de motif pour traiter ce type de

[Text]

tion differently, as is the case. So, in our view, so long as the distinction is maintained, it is important that consideration be given to identifying those transactions which are clearly mortgage transactions, the funds for which are derived out of the mortgage market.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The draftsmen did not ask you for a form of words on this point, I take it?

**Mr. Cohen:** That is correct, senator.

**Senator Austin:** It really is a puzzle to me where the balance of convenience lies in terms of the public interest.

**Mr. Ferris:** For my benefit, would you tell me what you mean by that? I am not sure what you mean by that, Senator Austin. I would have thought it was fairly clear to make a definition of what will be deemed to be a collateral mortgage, and that when you talk about rules, the rules would find themselves into the definition of what is a collateral mortgage. It may take two sessions of Parliament to get it amended sufficiently so that it fully covers a collateral mortgage, but I thought that could be done.

**Senator Austin:** And perhaps three decisions of the Supreme Court of Canada.

**Mr. Cohen:** And it would lie in our mouths to suggest that such wisdom, collective or otherwise as exists among the legal profession, would allow an appropriate definition being produced. I would hope that whatever man can conceive as being possible can be put into words.

**Senator Laird:** We could give the job to the Department of Justice.

**The Chairman:** Mr. Cohen, I would think that this point we have been discussing illustrates the problem that would be involved in referring the whole bill to the Supreme Court of Canada, because there are many areas—we have not reached them yet, but this is one of them—where amendments can be made which would cure the objection. You do not have to go to the Supreme Court of Canada to ask whether or not you should make the amendment. This is a decision that we can make. We can accept the point you have raised. We have evidence which would support the point of view that we want to express in the bill. But it would look as though, if there was going to be any testing of constitutionality, it would have to be on particular subject matters rather than referring the bill.

**Mr. Fingerhut:** Mr. Chairman, I agree fully that whether or not a mortgage transaction definition is a problem, or whether an amendment should or should not go, on a constitutional reference, to the Supreme Court, our concern was focused on the two or three specific areas of constitutional difficulty. That is, whether or not this bill could validly deal with costs which have not in the past been associated with interest, such as legal costs, and whether the bill could validly turn or transmute

[Traduction]

transaction de façon différente, comme c'est le cas. Donc, à notre avis, aussi longtemps que cette distinction sera maintenue, il importera de considérer attentivement l'identification des transactions qui constituent manifestement des opérations hypothécaires, et dont les fonds correspondants sont prélevés sur le marché hypothécaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je parie que les rédacteurs ne vous ont pas consulté sur la formulation la plus adéquate dans ce domaine.

**M. Cohen:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Austin:** Je me demande véritablement où se trouve l'équilibre des convenances par rapport à l'intérêt public.

**M. Ferris:** Pour ma gouverne personnelle, pourriez-vous me dire ce que vous entendez par là? Je ne suis pas certain du sens de votre déclaration, sénateur Austin. Il me semble qu'il aurait été assez clair de donner une définition de ce qui sera réputé être une hypothèque accessoire et, quant aux règles, elles se trouveraient dans la définition de ce qu'est une hypothèque accessoire. Il faudra peut-être deux sessions parlementaires pour modifier le projet de loi de manière à ce qu'il couvre entièrement les hypothèques accessoires, mais je pense que c'est possible.

**Le sénateur Austin:** Peut-être faudrait-il aussi trois décisions de la Cour suprême du Canada.

**M. Cohen:** Nous aurions également envie de dire que la grande sagesse, collective ou individuelle, qui prévaut parmi les juristes, devrait permettre d'obtenir une définition appropriée. J'espère qu'on puisse exprimer par des notes tout ce que l'homme peut concevoir comme étant possible d'exprimer par des mots.

**Le sénateur Laird:** Nous pourrions confier la tâche au ministère de la Justice.

**Le président:** Monsieur Cohen, je crois que ce point que nous avons étudié illustre le problème qu'entraînerait un renvoi de tout le projet de loi à la Cour suprême du Canada car il y a beaucoup de points que nous n'avons pas encore abordés, mais que celui-ci illustre bien, susceptibles d'être modifiés pour taire l'objection. Il n'est pas nécessaire de s'adresser à la Cour suprême du Canada pour savoir si nous devons proposer un amendement. Il nous appartient d'en décider. Nous pouvons accepter le point que vous avez soulevé. Nous avons entendu des témoignages en faveur du point de vue que nous voulons exprimer dans le projet de loi. Mais il me semble que, même s'il y a lieu de vérifier la constitutionnalité du projet de loi, il ne s'agit que de certains articles, et non de l'ensemble du projet de loi.

**M. Fingerhut:** Monsieur le président, je reconnais parfaitement que même si la définition d'une opération hypothécaire présente un problème, ou que même s'il est difficile de déterminer si tel amendement devrait ou non être renvoyé à la Cour suprême, pour en vérifier la constitutionnalité, les questions que nous nous posons portent surtout sur deux ou trois points précis pouvant poser des problèmes sur le plan constitutionnel. En d'autres termes, nous nous demandons, premièrement si le



## [Text]

legal costs into interest so as to have validity of enactment under this bill; secondly, whether or not the federal government can validly prescribe a civil remedy for the breach of federal statutes; and, thirdly, whether the unconscionable transactions relief sections in section 8 is valid federal legislation as it sits, when the Supreme Court of Canada has said that this area is an area in which the provinces can validly enact. So it is not merely in the specifics of the sections; the concern is more in the three specific areas of constitutional concern.

**The Chairman:** To move along, there are certain items or headings that have been included in the definition of credit charge, and many of those have already been declared by the Supreme Court of Canada not to be interest. Therefore whatever question is involved would be a constitutional question.

**Mr. Fingerhut:** A difficulty for a lawyer in advising his client is that the legislation says that you must disclose this in this way. The lawyer can say, "I can give you an opinion that the Supreme Court has in the past said it is not necessary to follow this statute, because the statute cannot, since it comes from the federal government, say that; you are not required to do that." I can give you an opinion, and you can ignore that. But it is a very difficult thing to tell a company, that wishes to generate business across the country, to ignore federal legislation and hope that the lawyer's opinion is correct.

**The Chairman:** Does that situation not arise every time a lawyer expresses an opinion on the interpretation of a section in some legislation?

**Mr. Fingerhut:** It does, senator. Our hope was that these questions, which appear so blatant to us on reading the bill, could be solved at an earlier stage.

**The Chairman:** At this stage.

**Mr. Fingerhut:** Yes, sir.

**Mr. A. de L. Panet, Adviser to the Committee:** Mr. Chairman, following on your question, perhaps I might ask Mr. Cohen this. On page 13 of your brief, about seven lines down, the following statement is made:

Interest, bonuses, financing fees, administration charges and all manner of miscellaneous costs should clearly be included.

I wonder, Mr. Cohen, if you might give us your thoughts on what interest in fact is, and why you suggest that these other items should be included in the concept of interest. I might add that we have had evidence before the committee that charges such as administration charges are not really interest, in essence.

**The Chairman:** Your question, Mr. Panet, really, is as to whether the items in this enumeration must take on the

## [Traduction]

projet de loi pourrait valablement traiter de coûts qui, par le passé, n'avaient rien à voir avec l'intérêt, par exemple les frais juridiques, et si le projet de loi pourrait valablement permettre la transposition de certains frais juridiques en intérêt, de façon à rendre valides les dispositions de ce projet de loi; deuxièmement, si le gouvernement fédéral est habilité à prescrire une réparation civile pour une infraction à une loi fédérale; et, troisièmement, si les dispositions de l'article 8 prévoyant la réparation dans le cas d'opérations à des taux excessifs, telles que libellées, sont conformes aux lois fédérales, alors que la Cour Suprême du Canada a déclaré que ce domaine relève des provinces. Les questions que nous nous posons ne portent donc pas uniquement sur l'ensemble du projet de loi, mais plutôt sur la constitutionnalité de trois points précis.

**Le président:** Pour poursuivre, je vous fais remarquer que certains postes, ou rubriques, qui, d'après la Cour suprême, ne font pas partie des intérêts, ont été inclus dans la définition des frais de crédit. Ainsi, il ne peut s'agir que de questions constitutionnelles.

**M. Fingerhut:** Du fait que la loi stipule qu'il faut l'interpréter de cette façon, il n'est pas facile pour un avocat de conseiller son client. L'avocat peut dire: «Je puis vous certifier que la Cour suprême a, par le passé, déclaré qu'il n'est pas nécessaire de respecter telle loi, puisqu'elle émane du Gouvernement fédéral, elle ne peut pas stipuler cela; donc, vous n'êtes pas tenu de vous y conformer». Je puis vous fournir mon opinion; et vous l'ignorer. Mais il est très difficile de conseiller à une entreprise, qui entend faire affaire dans tout le pays, de vous faire confiance, d'ignorer une loi fédérale.

**Le président:** N'est-ce pas toujours le cas lorsqu'un avocat exprime un opinion quant à l'interprétation d'un article de loi?

**M. Fingerhut:** Vous avez raison, sénateur. Ce que nous espérons c'est que ces ambiguïtés, que nous déplorons tant à la lecture du projet de loi, soient dissipées le plus tôt.

**Le président:** Dès la présente étape.

**M. Fingerhut:** Oui, Monsieur.

**M. A. de L. Panet, Conseiller du comité:** Monsieur le président, toujours à propos de la question que vous avez posée, permettez-moi de poser à M. Cohen la question suivante. A la page 13 de votre mémoire, vers la 7<sup>e</sup> ligne, on lit ce qui suit:

Les intérêts, bonis, frais de financement, frais d'administration, et tous autres frais divers, devraient clairement être inclus.

Je me demande, Monsieur Cohen, si vous ne pourriez pas nous donner votre opinion sur ce en quoi consistent véritablement les intérêts, et nous dire pourquoi vous recommandez que ces autres postes soient inclus au chapitre des intérêts. Permettez-moi d'ajouter que, d'après certains témoignages que nous avons entendus, des frais comme les frais d'administration ne constituent pas vraiment des intérêts, de par leur nature même.

**Le président:** En réalité, Monsieur Panet, vous demandez si, pour être visés par cette disposition, c'est-à-dire, pour faire



[Text]

character of interest in order to be a valid provision, that is, to include costs of the loan, like a financing fee.

Now, a third party may be a broker, and the borrower pays him a commission, or the lender may have arrangements with a broker to put out money, and he pays the broker a commission. The question is, why do you say that should be included? Is it of the character of interest? Do you think that is necessary in order that it might qualify as a proper charge?

**Mr. Cohen:** With your permission, Mr. Chairman, I would like Mr. Fingerhut to respond to that.

**Mr. Fingerhut:** I suppose, Mr. Chairman, and Mr. Panet, that our major concern was that certain costs not be hidden under certain titles, so as to escape the disclosure requirements of the act. We understand the federal government's concern that the borrower be advised of the total cost, and be advised of a rate of interest that would encompass all of his costs. We do not dispute that desire. We are concerned that there may be a constitutional problem, because certain costs, such as legal costs, are clearly not interest, and we felt that the question should be decided by the Supreme Court of whether, the provision were to remain in the bill, other costs, such as financing fees, if just called financing fees, which really are a portion of the interest charge—

**The Chairman:** I do not think you can assume that, because in the bill, even the payment of that financing fee to a third party is brought into the credit charges. So how can the concept be limited in the way you mentioned?

**Mr. Fingerhut:** I agree, senator. If it is required by the contract that this amount be paid to the third party, then it is included in the entire calculation. If the borrower just pays a fee to a third party, but was not required to do it by the terms of his contract with the lender, then it would not be included; and the overall concern was that certain miscellaneous costs, bonuses, for example, which are looked upon by the lender as part of his return, of his profit factor, not be placed under a heading, or given a name other than interest, and thus escape. Our enumeration of specific amounts was not an attempt to define all the amounts that must be included or limited, in that regard, but just to raise the point that constitutionally we are concerned that certain amounts may be considered by the courts at some stage not to be interest. Perhaps that matter should be dealt with prior to the bill coming into force.

**Senator Lang:** I would like to ask two questions, if I may, Mr. Chairman, of a general nature.

Chief Justice Estey, when he was inducted recently as Chief Justice of Ontario, protested the amount of what he termed unnecessary legislation. From your own experience, in practice or out of practice, do you think, in view of the evils that appear

[Traduction]

partie des coûts du prêt, au même titre que les frais de financement, les postes faisant partie de cette énumération doivent acquérir la notion d'intérêt.

Or, il peut arriver que l'emprunteur ait une commission à payer à un tiers, par exemple un courtier, ou que le prêteur ait conclu avec un courtier une entente en vertu de laquelle il paie à ce dernier une commission pour obtenir l'argent. Je vous pose donc la question suivante: Pourquoi dites-vous que ces frais devraient être inclus? Sont-ils de même nature que les intérêts? Croyez-vous que ce soit nécessaire pour qu'ils puissent être considérées comme des frais normaux?

**M. Cohen:** Si vous me le permettez, Monsieur le président, j'aimerais que M. Fingerhut réponde à cette question.

**M. Fingerhut:** Je suppose, monsieur le président et monsieur Panet, que ce que nous voulons éviter par-dessus tout c'est que certains coûts soient cachés sous certaines rubriques, de façon à contourner les exigences de divulgation prévues dans la loi. Nous comprenons que le gouvernement fédéral tienne à ce que l'emprunteur sache ce qu'il lui en coûtera, et qu'on lui fasse savoir si le taux d'intérêt comprend tous les frais qu'il aura à payer. Nous ne contestons pas la valeur de cet objectif. Mais nous nous demandons si cela n'entraînera pas un problème constitutionnel étant donné qu'il est assez clair que certains coûts comme les frais juridiques, ne constituent pas des intérêts, et c'est pourquoi nous croyons que la Cour suprême du Canada, à supposer que cette disposition soit retenue dans le projet de loi, devrait décider si d'autres coûts, comme les frais de financement si on les présente comme tels, qui, en réalité, font partie des intérêts—

**Le président:** Je ne crois pas que vous puissiez tenir cela pour acquis car, dans le projet de loi, même le paiement de tels frais de financement à un tiers fait partie des frais de crédit. Par conséquent, comment cette notion pourrait-elle être limitée de la façon que vous avez mentionnée?

**M. Fingerhut:** Je suis d'accord, sénateur. Si le contrat prévoit que ce montant devra être versé à un tiers, il est alors inclus dans le calcul global. Si, par contre l'emprunteur est tout simplement tenu de payer les frais à un tiers, sans que cela ne soit prévu dans le contrat qu'il a conclu avec le prêteur, ces frais ne seraient alors pas inclus. Ce que nous voulons éviter, c'est que, aux fins de contourner la loi, certains frais divers, par exemple, des bonis, qui, selon le prêteur, font partie de son profit, figurent dans un poste, ou une rubrique, autre que l'intérêt. Notre énumération de montants précis ne visait pas à définir tous les montants qui doivent être inclus ou limités, en ce sens, mais seulement à souligner que, sur le plan constitutionnel, nous craignons que certains montants ne soient considérés par certains tribunaux comme ne constituant pas des intérêts. Peut-être conviendrait-il d'étudier cette question avant que la loi n'entre en vigueur.

**Le sénateur Lang:** Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais poser deux questions à caractère général.

Le nouveau juge en chef de la Cour suprême de l'Ontario, le juge Estey, s'est élevé contre le nombre trop élevé de ce qu'il a appelé les lois inutiles. D'après votre expérience personnelle, dans la pratique du droit ou autrement, croyez-vous que, si l'on

[Text]

to be aimed at by this bill, that this kind of legislation is necessary?

**Mr. Ferris:** Might I answer that? That is a matter for the government to decide, on which the Canadian Bar Association has no comment.

**Senator Lang:** I am sorry to hear your answer, Mr. President. I think it is very important for the Canadian Bar Association to make statements on these matters.

**Mr. Ferris:** Well, we are an apolitical association, and our strength in part arises from that fact. The moment we get into the field of commenting on whether particular governments are, from time to time, generating too much or too little legislation, we get into controversy, and we do not feel that that is our field.

**Senator Macnaughton:** Was that true in the past?

**Mr. Ferris:** We think so.

**Senator Lang:** Historically that has been the case, but I had hoped latterly that you were overcoming that sort of inhibition.

**Mr. Ferris:** There is a fine line between quietly suggesting that we are becoming inundated, and that possibly government should start to examine the need for certain legislation, and making public statements in that regard.

**Senator Cook:** Do you feel there is a pressing need for legislation?

**Mr. Ferris:** In this field?

**Senator Cook:** Yes.

**Mr. Ferris:** I think that if you polled this table you would find a split in opinion. I do not know, as a matter of fact, what my colleagues' opinions are, but I would expect to find a split in opinion, and I expect that you would find a split in the association.

**Senator Austin:** The danger is that Senator Lang would be happy when you commented in favour of his observations, and very unhappy when you commented against them.

**Senator Lang:** I ask the question, of course, as a member of your association.

**Mr. Ferris:** You may ask it of me again at the annual meeting, and perhaps I would have to answer.

**Senator Lang:** Perhaps I will have to do that.

My second question is again of a general nature. In your brief you point to 28 specific clauses that in your opinion would require amendment. During our hearing we have come across suggestions that even more than those 28 clauses require amendment, and we think this bill has so many faults, both conceptually, legally and in connection with the rule of law, that are potentially so offensive, that they make the bill bad legislation. You do not need to answer this, if you do not wish to, but as lawyers, do you think this bill is capable of being amended in such a way as to put it into satisfactory

[Traduction]

songe aux anomalies auxquelles ce projet de loi semble vouloir remédier, cette loi soit nécessaire?

**M. Ferris:** Puis-je répondre à cette question? Il appartient au gouvernement d'en décider. L'Association du barreau canadien n'a rien à dire là-dessus.

**Le sénateur Lang:** Je suis déçu de votre réponse, monsieur le président. Je crois qu'il est très important que l'Association du barreau canadien se prononce sur ces questions.

**M. Ferris:** Notre association, voyez-vous, est politique, et c'est en partie, ce qui fait sa force. Dès que nous nous permettons, comme il nous arrive parfois, de commenter les politiques d'un gouvernement donné, de déclarer que ses lois vont trop loin ou pas assez loin, nous nous lançons dans des controverses, ce qui, à notre avis, n'est pas notre rôle.

**Le sénateur Macnaughton:** Avez-vous toujours suivi cette polique par le passé?

**M. Ferris:** Nous le croyons.

**Le sénateur Lang:** Telle fut votre attitude historiquement, mais j'aurais espéré enfin vous voir surmonter ce genre d'inhibition.

**M. Ferris:** Il y a tout un monde entre, d'une part, prétendre, tout bonnement, que nous sommes en voie d'être inondés de lois et que le gouvernement devrait peut-être commencer à s'interroger sur l'utilité de certaines lois, et, d'autre part, faire des déclarations publiques à ce sujet.

**Le sénateur Cook:** Croyez-vous qu'il y a un urgent besoin de nouvelles lois?

**M. Ferris:** Dans ce domaine?

**Le sénateur Cook:** Oui.

**M. Ferris:** Je crois que si l'on faisait un sondage rapide parmi les personnes à cette table, on constaterait que les avis sont partagés à ce sujet. J'ignore en fait, l'avis de mes collègues sur cette question, mais je crois que les membres de notre association ne s'entendent pas tous sur ce point.

**Le sénateur Austin:** Le problème est que le sénateur Lang sera heureux si vous approuvez ses observations, mais malheureux si vous vous y opposez.

**Le sénateur Lang:** J'ai demandé la question, bien sûr, en tant que membre de votre association.

**M. Ferris:** Vous pourrez peut-être me reposer la question lors de la réunion annuelle et je serai contraint d'y répondre.

**Le sénateur Lang:** Il faudra peut-être en effet que j'agisse ainsi.

Ma deuxième question est également de nature générale. Votre mémoire relève vingt-huit articles précis qui requièrent, à votre avis, des modifications. Certains témoins que nous avons entendus soutiennent que plus de vingt-huit articles nécessitent des modifications et nous croyons que ce projet de loi contient tellement d'erreurs graves du point de vue juridique, notamment, que tout le projet est à refaire. Vous n'êtes pas obligé de répondre à cette question, si vous ne le désirez pas, mais croyez-vous, en tant qu'avocats, que ce projet de loi



[Text]

form, or should it be withdrawn and sent back to the drawing board?

**Mr. Ferris:** I think that is a straight legal question. What you are asking is, is it capable of being amended so as to become effective legislation, or is it so deficient that a new bill is needed?

**Mr. Fingerhut:** We made recommendations in the hope that if they are accepted we would be satisfied that the bill, as amended, would be effective legislation, capable of carrying out what appears to be the intent of the legislature. It would appear to be a matter for policy decision by the government as to whether amendments should be made in order to make those changes that it deems to be necessary, or whether a new bill should be introduced. Certainly the minister, when he was introducing the bill initially, stated that he expected recommendations to be made, and expected to make amendments. It may be just a matter of policy as to which route the government decides to follow.

**Senator Lang:** There is a point where it is impractical to try to amend legislation if it is as extensive as that. Do you agree with that? I speak in the interests of good draftsmanship, which I consider to be in a deficient state at the moment.

**Mr. Fingerhut:** We do feel that a number of amendments would be useful. As to whether or not there is a point at which amendments should not be made, but the bill withdrawn, that is a matter to which I have not really addressed my mind. I would have thought that lawyers and draftsmen would be capable of making such amendments as would be necessary to correct any deficiencies they see.

**Mr. Ferris:** To go back to the initial point, my personal view, and, as I recall, the first recommendation of our brief, is that this legislation should be referred to the Supreme Court of Canada for justice *intra vires* or *ultra vires* on certain major sections. While Senator Hayden did point out that there seems to be a reluctance to follow that course—section 55 of the Supreme Court Act, I believe it is—I am subject to collection, but I cannot recall an instance when the federal government asked the Supreme Court of Canada for a reference to make a ruling and it has been refused. I am not even sure if constitutionally it can be. You may recall the anti-inflation legislation was made the subject of a reference to the Supreme Court of Canada not too long ago. If the government has the will to do so, I see no great obstacle to making a reference to the Supreme Court of Canada on some of the basic principles of jurisdiction here. That is a comment I should have made a long time ago. I want to express my own particular views on that subject.

**The Chairman:** I want to supplement what Senator Lang said. One of the statements you make in your brief is:

2. The inordinate use of Regulations to enact essential principles of the legislation should be considerably reduced.

This means that wherever the regulations are provided for—for instance, in clause 37, where they decide a “criminal rate”

[Traduction]

puisse être modifié de façon satisfaisante; sinon, doit-il être simplement retiré et renvoyé à la division de la rédaction?

**M. Ferris:** Je crois que c'est une question juridique simple. Vous voulez savoir si le projet de loi peut-être modifié de façon satisfaisante ou s'il convient de rédiger un nouveau projet de loi?

**M. Fingerhut:** Nous avons soumis des recommandations qui, si elles sont acceptées, amélioreraient le projet de loi de façon qu'il puisse atteindre le but qu'il vise. Le gouvernement doit décider si les modifications peuvent être faites en vue d'apporter les changements nécessaires ou s'il convient de présenter un nouveau projet de loi. Lorsqu'il a présenté le projet de loi, le ministre a bel et bien affirmé qu'il comptait recevoir des recommandations concernant les modifications à apporter au projet de loi. Le choix de la voie que le gouvernement adoptera constitue simplement une question de politique.

**Le sénateur Lang:** Il est impossible de modifier un projet de loi qui est trop mauvais. Êtes-vous d'accord sur ce point? Je parle dans l'intérêt de la bonne rédaction qui semble précisément faire défaut dans ce projet de loi.

**M. Fingerhut:** Nous croyons que plusieurs modifications s'imposent. Je ne me suis cependant pas vraiment interrogé à savoir s'il convenait de retirer le projet de loi plutôt que de présenter des modifications. Il me semble que juristes et rédacteurs peuvent rédiger des modifications qui corrigent les failles du projet de loi.

**M. Ferris:** Pour revenir à la question principale, mon avis personnel qui correspond, si je me souviens bien à la première recommandation de notre mémoire, est que le projet de loi devrait être renvoyé à la Cour suprême du Canada pour qu'elle détermine la constitutionnalité de certains articles principaux. Bien que le sénateur Hayden ait souligné qu'on semble peu enclin à adopter cette solution qui est prévue en vertu de l'article 55 je crois de la Loi sur la Cour suprême, je ne crois pas que la Cour suprême du Canada ait jamais refusé au gouvernement fédéral de trancher un point de droit soulevé dans un projet de loi. Je ne suis même pas certain que la Cour suprême ait constitutionnellement le droit de le faire. Vous vous souviendrez peut-être que la Loi anti-inflation a été récemment soumise à la Cour suprême du Canada. Si le gouvernement le veut, rien ne s'oppose à ce qu'il demande à la Cour suprême de porter un jugement sur les principes fondamentaux du projet de loi. C'est un commentaire que j'aurais dû formuler il y a longtemps. Je veux exprimer mon avis personnel à ce sujet.

**Le président:** Je voudrais simplement compléter ce que vient de dire le sénateur Lang. Votre mémoire contient l'affirmation suivante:

2. Il convient de restreindre considérablement l'utilisation de règlements pour mettre en application des principes fondamentaux de la Loi.

Cela signifie que chaque fois qu'on prévoit des règlements, dans le cas de l'article 37, par exemple, où le taux d'intérêt



[Text]

of interest, to be determined by regulation—it is going to involve the translation of the scope of regulations into this statutory provision of the bill. There is more freedom in regulations, so far as the government's side is concerned, than in putting it in a bill, because the regulation is after the event. Does this affect your concept as to whether the lawyers can redraft? Had you thought that they have to incorporate in a redraft many new, additional provisions that are now the subject matter of regulation?

**Mr. Fingerhut:** Yes, Mr. Chairman. For example, on the "criminal rate," our recommendation says that there should be a paragraph in, perhaps, clause 37 which states that the rate of interest, which is perhaps X points above a certain index, perhaps the prime rate, will be deemed to be the "criminal rate" of interest. To that extent additional drafting is necessary. If our recommendation is accepted, instead of by regulation stating the items or manner of disclosure, clause 7 would state that, "The following items must be disclosed in the following manner," et cetera. To that extent, additional clauses would be required which, if that were not done, would find themselves in regulations.

**The Chairman:** The rewriting may be so extensive and venture into areas where the government attitude as to what is going to be in the regulations is not disclosed. How do you know the redrafting can reflect the government's views, assuming at the stage we do it here?

**Mr. Fingerhut:** It may be, Mr. Chairman, if this committee so recommended, the government would bring forth a text of regulations. I do not know whether there has been any drafting, as yet, of the regulations which would eventually be submitted. Certainly the act provides that regulations will be submitted before coming into force, for review. It may be that some drafting has been done and this committee might ask the government—if this committee agreed that this subject matter should appear in the bill, rather than in the regulations—to submit to this committee a text of the proposed regulations to be incorporated.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If that does happen, the regulation could always be changed without reference to Parliament, the profession, or the public.

**Mr. Fingerhut:** I agree sir. I am saying, if this committee agreed that the subject matter would not be in a regulation, but would be turned into a clause of the bill, and would leave the field of change to the cabinet and would require amendment only by Parliament.

**Senator Cook:** Are there many instances of crime being defined by regulation?

**Mr. Fingerhut:** I am not aware of a regulation which defines the essential element of a crime. Here the element is the charging of a specified rate. Certainly there would be regulations, perhaps under consumer protection legislation, which require a matter of doing something. If you do not do that,

[Traduction]

excessif doit être fixé par règlements, il faudrait inclure les règlements en cause dans le projet de loi. Les règlements laissent plus de latitude, au gouvernement du moins, puisqu'ils sont promulgués après l'adoption du projet de loi. Croyez-vous que les juristes doivent rédiger un nouveau projet de loi dans ce cas? Avez-vous songé qu'ils devraient inclure dans un nouveau projet de loi de nombreuses dispositions nouvelles qui seraient actuellement fixées par règlements?

**M. Fingerhut:** Oui, monsieur le président. En ce qui a trait au taux excessif, par exemple, nous recommandons que l'article 37 contienne un paragraphe fixant le taux d'intérêt excessif à un certain niveau qui pourrait se situer à X points au-dessus d'un certain critère comme le taux préférentiel par exemple. C'est dans ce sens qu'une rédaction nouvelle s'impose. Si notre recommandation est acceptée, au lieu de laisser aux règlements le soin de préciser les renseignements qui doivent être divulgués ainsi que les modalités de la divulgation, l'article 7 stipulerait que les renseignements suivants doivent être divulgués selon les modalités suivantes etc. C'est pourquoi des articles supplémentaires seraient nécessaires, mais ceux-ci seraient intégrés à des règlements.

**Le président:** Il est possible qu'il faille réécrire tout le projet de loi et qu'on aborde ainsi des points qui doivent être couverts dans des règlements que le gouvernement n'a pas encore divulgués. Comment pouvez-vous être certain que le nouveau projet de loi tienne compte de la position du gouvernement au stade actuel?

**M. Fingerhut:** Le gouvernement accepterait peut-être, monsieur le président, de divulguer ces règlements si le Comité en faisait la demande. J'ignore si les règlements ont déjà été rédigés et s'ils sont prêts à être soumis. La Loi prévoit que les règlements dont la rédaction est peut-être terminée seront soumis pour étude avant son entrée en vigueur. Si le Comité décide qu'un point quelconque devrait être couvert par le projet de loi plutôt que par les règlements, il pourrait demander au gouvernement de lui soumettre un exemplaire des règlements proposés en vue de les intégrer au projet de loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si c'était le cas, les règlements peuvent être modifiés sans le consentement du Parlement, des membres de la profession juridique ou du public.

**M. Fingerhut:** C'est exact, Monsieur. Cependant si le Comité décidait qu'un point donné devrait être inclus dans le projet de loi plutôt que dans les règlements, il pourrait demander au Cabinet d'apporter les changements nécessaires, changements qui devraient alors simplement être approuvés par le Parlement.

**Le sénateur Cook:** Les règlements peuvent-ils déterminer la nature d'un crime?

**M. Fingerhut:** Je ne connais pas de règlement qui définisse un crime: dans ce cas, il s'agit de l'imposition d'un taux d'intérêt précis. Il y a sans doute des règlements en vertu de la Loi sur la protection des consommateurs qui prévoient l'imposition de peines pour un délit quelconque. Si vous omettez de le

[Text]

then that is a crime because the bill would state any breach of the regulations would be a crime. They would be matters not of principle, but of a subsidiary nature. I am not aware of a regulation setting forth a principal element of a crime which is set out by statute.

**Mr. Ferris:** Mr. Chairman, I think I am stating this correctly, that it is our submission that you cannot have a law in the country whereby a crime is defined by regulation.

**The Chairman:** Or you should not have.

**Mr. Ferris:** That is correct. We cannot have a situation, in our view, where it would be a crime one day if it were 24 per cent and a week later it is not a crime at 23 per cent. That aspect of the bill must be put into the bill itself. If there must be change, it must be done by Parliament. It is just wrong to do it by regulation. I think we are all agreed on that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is an arbitrary definition of a crime.

**Senator Cook:** Whether it is or not a crime should be debated by legislators, surely?

**Mr. Ferris:** It is a substantive part of the law of the country. We cannot leave it to regulation to define crimes. I think we are all in agreement on that.

**The Chairman:** Our policy has been that we will not approve regulations that legislate; only Parliament can do that. That is a general principle that we try hard to follow.

**Senator Connolly (Ottawa West):** What you are saying is that only Parliament should legislate.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Macnaughton:** And we restate it once a week, on average.

**Mr. Ferris:** Both before and after going to bed!

**Senator Cook:** I suppose regulation could make it retroactive. You could be caught retroactively.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Then this committee would not have a chance at it.

**Senator Macnaughton:** Would you be unhappy if this bill were withdrawn?

**Mr. Ferris:** That is a question. There is our brief; you have our submissions; you have heard our comments; you draw your own conclusions. I do not really think that we want to go on record as saying whether or not a government bill should be withdrawn.

**Senator Lang:** You may want to go on record personally.

**Mr. Ferris:** No. I am known for doing that far too often now.

**The Chairman:** In your brief you say:

[Traduction]

faire, vous commettez une infraction car le projet de loi stipulerait que toute violation du règlement constituerait une infraction. Il ne s'agirait pas de questions de principe mais d'effets secondaires. Je ne connais pas de règlement décrivant l'élément principal d'une infraction définie par la loi.

**M. Ferris:** Monsieur le président, je ne crois pas me tromper en disant que selon nous, il ne peut exister de loi au pays stipulant qu'une infraction est décrite dans un règlement.

**Le président:** Ou il ne devrait pas y en avoir.

**M. Ferris:** C'est exact. Nous ne pouvons pas créer une situation dans laquelle un prêteur qui demande un taux d'intérêt de 24 p. cent commet une infraction un jour et n'en commet pas la semaine suivante en réclamant un taux de 23 p. cent. Ces détails doivent être précisés dans le projet de loi lui-même. S'il doit y avoir modification, c'est le Parlement qui doit s'en charger. On ne peut le faire par règlement. Je crois que nous sommes tous d'accord là-dessus.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit là d'une définition arbitraire d'une infraction.

**Le sénateur Cook:** Il est certain que le législateur devrait déterminer s'il s'agit là d'une infraction ou non.

**M. Ferris:** C'est là un élément important de la législation canadienne. On ne peut laisser aux règlements le soin de définir les infractions. Nous sommes tous d'accord là-dessus.

**Le président:** Nous avons toujours eu pour politique de ne pas approuver des règlements qui ont force de loi; seul le Parlement peut le faire. C'est là un principe général que nous tentons le plus possible de respecter.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous dites que seul le Parlement devrait pouvoir légiférer.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Nous répétons cette expression une fois par semaine en moyenne.

**M. Ferris:** C'est un vœu que nous formulons.

**Le sénateur Cook:** Je suppose qu'un règlement pourrait avoir un effet rétroactif et certains pourraient ainsi être reconnus coupables d'infractions.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Alors le comité ne pourrait pas intervenir.

**Le sénateur Macnaughton:** Seriez-vous déçu si ce projet de loi était retiré?

**M. Ferris:** C'est là une question intéressante. Nous vous avons soumis notre mémoire, nos impressions et nos commentaires; à vous de tirer vos propres conclusions. Je ne crois pas que nous voulions qu'on inscrive au compte rendu si nous souhaitons ou non qu'un projet de loi du gouvernement soit retiré.

**Le sénateur Lang:** Peut-être voulez-vous qu'on inscrive vos commentaires personnels au compte rendu.

**M. Ferris:** Non, je l'ai déjà fait trop souvent.

**Le président:** Dans votre mémoire, vous déclarez:



## [Text]

The Association applauds the Bill's judgment that the consumer should be armed with all the information required to make a decision in today's complex marketplace and be protected from unscrupulous business practices.

I suppose there might be some qualification of that to the extent, if necessary, of the failure of existing legislation to do that job.

**Mr. Fingerhut:** Mr. Chairman, our comment was to the effect that we agree that the consumer should receive as much information as he needs.

**The Chairman:** That statement assumes that he has not.

**Mr. Cohen:** Mr. Chairman, may I speak for a moment on a matter arising out of personal experience? There are today two distinctly different arithmetical ways of calculating interest, calculated semi-annually, not in advance: one is on the declining balance method, and the other is on the level balance method. The result of the two calculations can result in different amounts being levied upon the borrower. That is a lack of uniformity which, in our view, ought to be remedied, so that when a rate of interest is quoted to a borrower he knows that that is the rate of interest, no matter who quotes it. It is, I think, that lack of uniformity now that needs remedying, and that is why we applaud the judgment of the bill to that extent.

**The Chairman:** You mean the present provincial legislation does not do a complete job?

**Mr. Fingerhut:** One of our concerns with the state of provincial legislation is that in ten provinces there are ten different consumer protection statutes. There can be two situations, with one borrower in two different provinces getting perhaps different types of disclosure because of the province he is in. Secondly, given a lender who operates in more than one province, there are difficulties of maintaining forms used throughout the country. We agree that one of the highest benefits would be to have a standard of uniformity of protection throughout the country. We see some difficulty in attaining that, given our constitutional problems. We agree that there is a need for standardization of protection across the country. This can be obtained perhaps through a federal credit bill such as this, if that is constitutional, as it may well be; we are not suggesting that it is not. It may be worked out by discussions between the various provincial governments and the federal government, or just among the provincial governments, who have worked together on uniform legislation and have succeeded in some respects, having, for example, assignment of book debts legislation very similar across the country. However, their consumer protection legislation is different; their personal property security legislation will likely be different. We would very much like to have a standard protection law, if that were possible.

## [Traduction]

L'Association se réjouit de ce que le législateur considère que le consommateur devrait disposer de tous les renseignements nécessaires pour prendre une décision et être protégé de pratiques commerciales frauduleuses dans notre monde fort complexe des affaires.

Je suppose que cela pourrait sous-entendre que les lois actuelles n'accordent pas cette protection au consommateur.

**M. Fingerhut:** Monsieur le président, nous disons seulement que le consommateur devrait recevoir tous les renseignements dont il a besoin.

**Le président:** Cette déclaration sous-entend qu'il ne dispose pas de ces renseignements à l'heure actuelle.

**M. Cohen:** Monsieur le président, je me permettrai de citer mon expérience personnelle. Il existe à l'heure actuelle deux méthodes arithmétiques distinctes pour calculer l'intérêt semestriellement, et non à l'avance. La première méthode est celle de l'amortissement décroissant et la deuxième, celle de l'amortissement moyen. Ces deux méthodes de calcul produisent deux montants différents que l'on exige de l'emprunteur. À notre avis, c'est là un manque d'uniformité auquel il faudrait remédier; ainsi, lorsqu'un taux d'intérêt serait mentionné à un emprunteur, celui-ci saurait qu'il s'agit du taux réel, quelle que soit la personne qui mentionne ce taux. Il faut éliminer ce manque d'uniformité et c'est pourquoi nous approuvons les dispositions du projet de loi en ce sens.

**Le président:** Vous voulez dire que les lois provinciales actuelles sont incomplètes à ce chapitre?

**M. Fingerhut:** Nous regrettons que les dix provinces aient dix lois différentes sur la protection du consommateur. On peut imaginer deux situations différentes; premièrement, un emprunteur qui conclut des transactions dans deux provinces différentes peut obtenir divers types de renseignements selon la province dans laquelle il se trouve. Deuxièmement, un prêteur qui fait affaire dans plus d'une province aurait de la difficulté à s'y retrouver dans les formules utilisées dans les diverses provinces. Nous admettons qu'une certaine uniformité de la protection des consommateurs dans tous les pays constituerait un grand avantage. Nous croyons que nous aurons certaines difficultés à y parvenir, étant donné nos problèmes constitutionnels. Nous reconnaissons le besoin d'uniformiser la protection dans tout le pays. On peut peut-être y parvenir au moyen d'un projet de loi fédéral sur le crédit comme celui-ci, à condition qu'il soit constitutionnel comme il peut fort bien l'être; nous ne doutons pas de sa constitutionnalité. Cet objectif peut être atteint par des discussions entre les divers gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral ou simplement entre les gouvernements provinciaux qui ont déjà réussi à uniformiser certaines lois; par exemple, les lois sur la session de créance sont très semblables dans tout le Canada. Toutefois, les lois provinciales sur la protection des consommateurs sont différentes; il est probable que les lois provinciales sur la garantie sur biens-fonds seront différentes. Nous aimerions beaucoup avoir une loi uniforme sur la protection, si cela était possible.



[Text]

**Senator Cook:** When you say there are two methods of calculation, either on a declining balance or on a level balance, what do you mean the law should provide? Do you mean that when a rate of interest is quoted the borrower should be told that it is on the declining or on the level balance?

**Mr. Cohen:** No. What I suggest is that there be only one method as the requirement. Under, I believe, section 6 of the Interest Act, there is currently a requirement, in the case of any interest that is exacted on a loan where there is a security of mortgage on real property and the payments are blended, that there must be a statement on the rate of interest chargeable, calculated either annually or semi-annually, not in advance. The expression "calculated semi-annually, not in advance" has apparently led ingenious mathematicians to disclose that there are in fact two ways of complying, in their view, with that expression, the requirement to calculate that particular rate of interest. Either method will result in a different net calculation, so that one lender, using one method of calculation, will, in effect, recover a higher yield than the expressed rate of interest in comparison to another lender who uses the other method. I am aware of three trust companies which, I believe, use the declining balance method, which results in a higher yield to them than to another lender expressing the same effective rate of interest.

**Senator Cook:** What is the remedy?

**Mr. Cohen:** The remedy is either by regulation or by setting out the mechanism in the bill, stating by law what mechanism of calculation shall be used. When that is done there will be standardization and uniformity, so if somebody says you are paying 10¼ per cent interest you will know precisely that that is what you are paying, and not some additional amount because of some cute way of calculating it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is an amendment to the Interest Act?

**Mr. Cohen:** It can be done by an amendment to the Interest Act, or by regulations under this bill which set out the method of calculation of the credit charge. This is assuming that if you desired to make that correction today you would do it by amending the Interest Act. However, obviously this bill, if enacted, would repeal the Interest Act, so it would have to be done by regulation under this legislation.

**Mr. Fingerhut:** And as we understand it, the regulations proposed under this bill will set out a specific formula which must be used when charging a particular rate of interest.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, but you are the experts on this from the profession, from the business community and from the public. Do you think that it is more desirable to include a provision such as this in the Interest Act by an amendment to the section which you quoted, which was, I believe, section 6 or section 7, rather than having it in regulations under this legislation? I would think that the answer is that the first method is desirable, because it would be done by

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Quand vous dites qu'il existe deux méthodes de calcul, celle de l'amortissement décroissant et de l'amortissement moyen, qu'est-ce que la loi devrait prévoir à votre avis? Voulez-vous dire que lorsqu'un taux d'intérêt est imposé, on devrait expliquer à l'emprunteur la méthode de calcul qui a été utilisée?

**M. Cohen:** Non. Je veux dire que la loi devrait imposer une seule méthode. Je crois qu'on mentionne à l'article 6 de la Loi sur l'intérêt que pour tout intérêt d'un prêt garanti par hypothèque sur biens-fonds, lorsque les versements sont confondus, on doit mentionner le taux de l'intérêt exigible calculé annuellement ou semestriellement, mais non d'avance. L'expression «calculé annuellement ou semestriellement mais non d'avance» a apparemment incité certains mathématiciens ingénieux à prétendre qu'il existe deux façons de se conformer à cette exigence et de calculer ce taux d'intérêt. Chaque méthode de calcul aboutit à un résultat net différent, de sorte qu'un prêteur qui utilise une méthode de calcul retirera, en fait, un taux plus élevé que le taux d'intérêt mentionné par rapport à un autre prêteur qui se sert de l'autre méthode. Je connais trois sociétés de fiducie qui, je crois, utilisent la méthode d'amortissement décroissant et cette méthode leur rapporte beaucoup plus qu'à un autre prêteur qui imposerait le même taux d'intérêt réel.

**Le sénateur Cook:** Quelle est la solution?

**M. Cohen:** La solution est d'édicter un règlement ou de préciser dans le projet de loi la méthode de calcul qui doit être utilisée. Quand nous y serons parvenus, il y aura uniformité et lorsqu'on dira à un emprunteur qu'il devra payer un taux d'intérêt de 10 ¼%, il saura exactement ce qu'il lui en coûte et il n'aura pas à déboursier de montant additionnel à cause d'une quelconque méthode de calcul raffinée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il faudrait modifier la Loi sur l'intérêt.

**M. Cohen:** On peut modifier la Loi sur l'intérêt ou édicter un règlement en vertu de ce projet de loi qui préciserait la méthode de calcul des frais de crédit. En supposant que si l'on voulait apporter cette correction aujourd'hui-même, il faudrait modifier la Loi sur l'intérêt. Cependant, il est évident que l'adoption de ce projet de loi entraînerait l'abrogation de la Loi sur l'intérêt; par conséquent, il y aurait lieu d'édicter un règlement en vertu de cette loi.

**M. Fingerhut:** Et, selon notre interprétation, le règlement qui sera édicté en vertu de ce projet de loi établira une formule précise qui devra être utilisée lorsqu'on calculera les taux d'intérêt.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, mais vous êtes des experts qui représentez votre profession, le monde des affaires et le public. Croyez-vous qu'il soit plus souhaitable d'inclure une disposition de ce genre à la Loi sur l'intérêt en modifiant l'article dont vous avez fait mention, soit l'article 6 ou plutôt 7, que de l'inclure au règlement qui serait édicté en vertu de cette loi? Je crois qu'il serait souhaitable d'adopter la première méthode parce qu'elle serait mise en œuvre par le

[Text]

Parliament and would be there for all to see and for no one to change but Parliament.

**Mr. Fingerhut:** Senator, unless I misunderstand your question, the formula which will be enacted, whether by regulation or by statute, really will not get to the guts of a principle. It really does not say that you cannot charge more than 10 per cent; it does not say that you must disclose this type of cost. It merely says that when you wish to charge 10 per cent, pick a number, then you must put it in a little formula and it will pop out this number that you must disclose. It does not really govern the lender's actual activities, merely the manner in which he expresses a particular number.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is the process of calculating the interest, the exercise of calculating the amount of interest?

**Mr. Fingerhut:** That is right; and the lender will already have decided beforehand how many dollars he wants by way of interest. It is just a question of what number, what interest rate will be given to that set of dollars.

**Senator Connolly (Ottawa West):** By contract between lender and borrower they can do what they wish. However, as I understand your argument, it is that if interest is to be calculated, to quote you "semi-annually and not in advance," you want the legislation, or the regulation under this bill, to provide that it shall be done in such a manner and not in another manner. Or, to put it positively, it shall be calculated on a declining balance, or shall not be calculated on a declining balance.

**Mr. Fingerhut:** And this should not affect the dollars and cents that the lender actually gets, or the amount that the borrower has to pay. It is merely a number which can be compared to the numbers which are advertised by other lenders, so that the borrower can compare, and it really does not get to the principle as to how much the lender can obtain.

**Mr. Cohen:** Yes, I think the point here, Mr. Chairman, if I may, is that the Interest Act basically does not contain the type of disclosure provisions that we, as an association, have applauded as appearing within this bill. The method of calculation is only one problem within the whole ramification of problems that, presumably, the government, from a policy point of view, sees as requiring this legislation.

**Senator Cook:** What is the virtue from anyone's point of view—be it the department, the lawyer or the borrower—of including that formula in the regulations rather than in the statute itself?

**Mr. Cohen:** I suppose one can imagine that the desirability from the point of view of the government in doing many of the things it might choose to do under this bill by regulation is to have regard to the rapidly changing society in which we live, with the economy constantly fluctuating. Presumably, it has some regard to the ability of Parliament to move quickly when the need arises. Just to answer that question directly, I quite frankly do not see any particular need to set out in regulations the method of calculation that I have been describing. I should think that it would be fairly simple to prohibit in the legisla-

[Traduction]

Parlement; elle serait ouverte à l'examen de tous, et seul le Parlement pourrait la modifier.

**M. Fingerhut:** Sénateur, sauf si j'ai mal compris votre question, la procédure qui sera en vigueur, qu'elle soit décrétée par règlement ou par la loi, ne sera pas vraiment efficace. Elle ne stipule pas que vous ne pouvez pas imposer plus de 10 p. 100 du coût ni que vous êtes obligé de divulguer ce genre de coût. Elle dit seulement que si vous désirez imposer 10 p. 100, vous choisissez un chiffre, vous l'intègrez ensuite à une petite formule qui, elle, vous donne le chiffre que vous devez divulguer. Elle ne régit par réellement les véritables activités du prêteur mais seulement la façon dont il doit exprimer un chiffre particulier.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il s'agit de la façon de calculer l'intérêt.

**M. Fingerhut:** C'est exact; et le prêteur aura décidé d'avance combien d'intérêt il veut percevoir. Il s'agit seulement du chiffre, du taux d'intérêt qui sera fixé pour un certain montant d'argent.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ils peuvent faire ce qu'ils veulent par le biais d'un contrat entre le prêteur et l'emprunteur. Cependant, si je comprends bien ce que vous dites, si l'intérêt doit être calculé, «semi-annuellement et non pas d'avance», pour employer vos propres termes, vous voulez que la loi, ou le règlement, prévoient ce qui doit être fait et de quelle façon. Autrement dit, l'intérêt sera ou ne sera pas calculé sur un solde dégressif.

**M. Fingerhut:** Et cela ne doit avoir aucune incidence sur les dollars et les cents que reçoit le prêteur ou que l'emprunteur doit payer. Il s'agit seulement d'un chiffre que l'emprunteur peut comparer à d'autres chiffres annoncés par d'autres prêteurs. Cela n'a rien à avoir avec la quantité d'argent que le prêteur peut obtenir.

**M. Cohen:** Si je le puis, monsieur le président, j'aimerais dire que la Loi sur l'intérêt ne contient pas le genre de dispositions sur la divulgation que nous, en tant qu'association, aurions accueilli favorablement dans ce bill. La méthode de calcul n'est qu'un aspect des nombreux problèmes qui justifient, selon le gouvernement, l'adoption de cette loi.

**Le sénateur Cook:** Quelle est l'utilité, du point de vue du ministère, de l'avocat ou de l'emprunteur, d'inclure cette formule dans les règlements plutôt que dans la loi elle-même?

**M. Cohen:** J'imagine que, pour le gouvernement il est souhaitable d'appliquer le bill par voie de règlements pour tenir compte des changements rapides de notre société et des fluctuations constantes de l'économie. Cette façon d'agir vise probablement à permettre au gouvernement d'agir rapidement lorsque le besoin s'en fait sentir. Bref, je ne vois réellement pas la nécessité d'inclure dans les règlements la méthode de calcul que j'ai décrite. Il me semble qu'il serait relativement facile d'interdire, dans la loi elle-même, certains genres de calculs jugés inacceptables, pas nécessairement parce que ce sont de



[Text]

tion itself certain types of calculation which are felt to be inappropriate, not necessarily because they are bad ways of calculating but just so there will be only the one way.

**Senator Cook:** To take the case of a practitioner in a small town in Newfoundland, is he expected to familiarize himself with all of the regulations that come out from time to time? Why could they not be contained in the statute itself?

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think that is what the witness is arguing for.

**Mr. Cohen:** Provisions that are not subject to change as frequently as others should be placed in the more permanent framework of the legislation itself as opposed to being left to regulation. Where items can be identified as not being affected by the day-to-day vagaries of the marketplace, they should be enshrined in the legislation itself.

**The Chairman:** If it is legislation, it should be in the bill, do you not agree with that?

**Mr. Ferris:** If it involves policy, it should be contained in the bill, even it takes longer to achieve that objective. I look at regulations as being matters of administration in carrying out the policy of the bill. We should not build policy into regulations.

**The Chairman:** A minister was recently criticized by the media for coming out in support of dealing with certain matters by way of regulation. It was his view that the executive is capable of moving more quickly through regulation than is Parliament itself. I take it you are not subscribing to such a policy.

**Mr. Ferris:** The Canadian Bar Association fully supports the parliamentary institution of this country.

**Senator Cook:** When the minister said he could move more quickly, he is always assuming he is moving in the right direction, which may not be so.

**Senator Buckwold:** Your fifth recommendation, on page 2 of your submission, is as follows:

The "credit charge" to be disclosed in connection with a lending transaction should represent interest or other financing costs and should not include fees or charges for specific services.

If that recommendation were followed to the extreme, would it not merely allow lenders to advertise a lower interest rate while having all kinds of other charges, even though they may be disclosed, thereby misleading the public as to the cost of borrowing? It would not take long, it seems to me, before you would have lenders advertising relatively low interest rates, but with a wide variety of other charges which the borrower would have to pay, thereby defeating the purpose of the bill.

**Mr. Fingerhut:** Our main concern was that the broad definition of "credit charge" include any amount paid by the borrower pursuant to any transaction, apart from payments on principal and other matters that may be specified in the regulations.

[Traduction]

mauvaises méthodes de calcul mais parce qu'il ne doit y avoir qu'une seule façon de procéder.

**Le sénateur Cook:** Est-ce qu'un médecin d'une petite ville de Terre-Neuve est censé connaître tous les règlements qui sont publiés périodiquement? Les dispositions ne pourraient-elles pas être contenues dans la loi elle-même?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je crois que c'est ce que le témoin souhaite.

**M. Cohen:** Les dispositions qui ne sont pas susceptibles de changer aussi fréquemment que d'autres devraient être incluses dans le cadre plus permanent de la loi elle-même plutôt que d'être intégrées aux règlements. Lorsqu'il est possible d'identifier certains aspects qui ne sont pas touchés par les variations constantes du marché, ils devraient être incorporés à la loi elle-même.

**Le président:** S'il s'agit de législation, elle devrait être contenue dans le bill. N'êtes-vous pas d'accord?

**M. Ferris:** S'il s'agit d'une politique, les dispositions devraient être incluses dans le bill même si cela prend du temps pour atteindre l'objectif. Pour moi, les règlements ne sont qu'un moyen administratif d'appliquer la politique contenue dans le bill, laquelle ne devrait pas être intégrée aux règlements.

**Le président:** La presse a critiqué récemment un ministre qui s'est prononcé en faveur des règlements comme moyen de régler certaines questions. Pour lui, grâce aux règlements, l'exécutif est plus en mesure d'agir rapidement que ne le peut le Parlement lui-même. Si je comprends bien vous n'êtes pas d'accord avec lui?

**M. Ferris:** L'Association du barreau canadien donne son plein appui à l'institution parlementaire de ce pays.

**Le sénateur Cook:** Lorsque le ministre parle de prendre des mesures plus rapidement, il part du principe qu'il agit pour le mieux, ce qui n'est peut-être pas toujours le cas.

**Le sénateur Buckwold:** La cinquième recommandation à la page 2 de votre mémoire se lit comme il suit:

Les «frais de crédit» qui doivent être divulgués relativement à un prêt doivent comprendre l'intérêt et tous les autres coûts de financement, à l'exception des frais de service précis.

Si l'on respecte pleinement cette recommandation, cela ne permettrait-il pas simplement aux prêteurs d'annoncer un taux d'intérêt plus bas tout en exigeant une variété d'autres frais qui, même divulgués, pourraient induire le public en erreur quant aux frais d'emprunt? Il me semble qu'avant bien longtemps les prêteurs annonceraient des taux d'intérêt relativement faibles, mais assortis d'une vaste gamme d'autres frais que l'emprunteur devrait payer, rendant ainsi le bill inutile.

**M. Fingerhut:** Nous voulions surtout que la définition large de «frais de crédit» comprenne tout montant payé par l'emprunteur au titre d'une opération, mis à part les paiements sur le capital et autres frais précisés dans les règlements.



**[Text]**

For example, if there were a delivery charge added to the interest rate, or the credit rate, to be charged, the borrower might well be confused if he reads in an advertisement that X company is charging one rate and Y company another, but for different purposes. It may be that a car loan would have to specify a certain rate of interest with the same dollar value as a mortgage loan, because a mortgage loan may involve the payment of legal fees. The borrower would, we feel, be confused by the number of different rates specified in advertisements for exactly the same amount of borrowing. In fact, it might be impossible to advertise at all. By way of illustration, one could have two mortgage loans for the same principal amount, but because the title to one property was more difficult to search than the other, the interest rate to be disclosed, because of the resultant higher legal costs, would be higher, and we are concerned that that might confuse the borrower.

**Senator Buckwold:** I can see your point. On the other hand, I can see tremendous abuse if that recommendation were followed. It would defeat the very purpose of the proposed act.

**Mr. Fingerhut:** We agree with that, senator, and we say in our brief that care must be taken not to allow the lender to surreptitiously add costs under certain fictitious heads.

**Senator Buckwold:** How are you going to prevent that?

**Mr. Fingerhut:** By definition, by stating that if the cost is for a particular purpose you are allowed to specify it as a cost and not include it in the interest rate. But if it does not come within this set of purposes, it will be deemed to be interest. But not otherwise.

**Senator Buckwold:** I can foresee terrible difficulties building up particularly in the small loans business—personal loans—where the interest rate may be advertised as being low but eventually, with the fees added on, it will be prohibitive. It seems to me that somewhere the borrower should know the total of what he is paying, and that should include everything.

**Mr. Cohen:** We are not suggesting, of course, that there should not be full disclosure of these amounts in a uniform way. What concerns us is that, as I think Dr. Evans of the ministry is fond of saying, interest is really the value received for the deprivation of the use of funds, and we are concerned that the amounts being paid for the actual services being rendered are more in the character of purchase transactions. An actual service, a bona fide service, is being provided for that man's money. If that is the case, then that does not fall, in our view, within the definition, even as that of the ministry, and while it creates problems, the other problems are also there and one must follow it in the way in which the problems can be most beneficially resolved.

**Senator Buckwold:** If we were to follow the suggestion of the government in the proposed legislation, how would you envisage an advertisement for personal loans in a newspaper—or a credit charge?

**Mr. Ferris:** I wonder if I could just point out, senator, that if you would look back at page 13 of our brief you will note that the amounts which we say should not be included are to be

**[Traduction]**

Par exemple, si on devait ajouter des frais d'émission au taux d'intérêt ou aux frais de crédit, cela risquerait d'embrouiller l'emprunteur qui lit dans une annonce que la société X fixe un taux et que la société Y en fixe un autre, mais pour des services différents. Il faudrait peut-être, dans le cas d'un prêt pour l'achat d'une voiture, préciser un certain taux d'intérêt pour la même valeur d'emprunt que dans le cas d'un prêt hypothécaire, car ce dernier peut entraîner le paiement d'honoraires juridiques. Je le répète, ces différents taux mentionnés dans les annonces pour un même montant d'emprunt risqueraient d'embrouiller l'emprunteur. En fait, il serait peut-être impossible de publier ces coûts. En guise d'exemple: il pourrait y avoir deux prêts hypothécaires pour le même montant principal, mais parce que le titre d'une propriété était plus difficile à rechercher qu'un autre, le taux d'intérêt devant être divulgué, à cause des honoraires juridiques plus élevés, serait aussi plus élevé; nous croyons que cela peut semer la confusion chez l'emprunteur.

**Le sénateur Buckwold:** Je vois. D'autre part, j'imagine la quantité inouïe d'abus possibles si la recommandation était respectée. Cela rendrait le bill inutile.

**M. Fingerhut:** Nous sommes d'accord avec cela, sénateur; nous disons dans notre mémoire qu'il faut veiller à ce que le prêteur n'ajoute pas de coûts en sourdine, à des postes fictifs.

**Le sénateur Buckwold:** Comment allez-vous l'empêcher?

**M. Fingerhut:** En disant que, s'il s'agit de frais pour des services particuliers, vous devez les annoncer comme des coûts et non pas les inclure dans le taux d'intérêt. Mais si les frais ne tombent pas dans la catégorie de ces services, ils seront considérés comme de l'intérêt. Mais pas autrement.

**Le sénateur Buckwold:** Je prévois d'énormes difficultés pour les petites entreprises de prêts—prêts personnels, où les taux d'intérêts pourront être annoncés comme étant très bas mais qui deviendront excessifs lorsque les frais y seront ajoutés. Il me semble que l'emprunteur doit savoir le total de ce qu'il paie à un moment donné et cela doit comprendre tous les frais.

**M. Cohen:** Bien entendu, nous ne proposons pas d'interdire de façon uniforme la pleine divulgation de ces montants. Ce qui nous préoccupe, comme aime le dire, je crois, M. Evans, c'est que l'intérêt représente vraiment la valeur reçue pour la perte d'utilisation des fonds et nous craignons que les montants versés pour les services réels rendus n'aient davantage le caractère de transactions d'achat. Un service réel, sérieux, est fourni en échange d'un certain somme. Si tel est le cas, cela ne cadre pas, à notre avis, avec la définition, même celle du ministère, et bien qu'il en résulte des problèmes, les autres problèmes sont également là et on doit s'efforcer de les résoudre au mieux.

**Le sénateur Buckwold:** Si nous devions suivre les propositions du Gouvernement sur la loi projetée, comment envisageriez-vous de faire paraître une annonce dans un journal, portant sur des prêts personnels ou des frais de crédit?

**M. Ferris:** Je voudrais signaler, sénateur, que si vous vous reportez à la page 13 de notre mémoire, vous remarquerez que les montants qui, à notre avis, ne doivent pas être inclus sont

## [Text]

amounts that are bona fide disbursements which are unrelated to the actual cost of the funds. They must be two things: they must be a disbursement; and they must be bona fide unrelated to the actual cost of the funds. We give you obvious examples, like a survey fee which you have to have for a mortgage or an appraisal which you have to have. You pay out \$200 to get an appraisal, and it would be wrong to charge that to the interest rate and what-not. So things of that nature we would think would be pretty obvious disbursements completely unrelated to the loan.

**Senator Buckwold:** I agree, except again in the smaller loan field I can see that a variety of disbursements could be included. The very act of drawing the agreement or contract, it is an expense which could be included to bring about a misleading interest rate.

**Mr. Ferris:** Not necessarily, because we are speaking in broad generalities, but we say that administrative charges should be included in the cost of calculating the interest. So when you are talking about drawing up a document or whatever other general administration there might be, and somebody tries to classify that as an out-of-pocket disbursement, on the course we are taking that would not be an out-of-pocket disbursement; it would be an administrative charge which would have to be considered.

**Senator Buckwold:** That would help.

**Mr. D. H. Tilley, C.A., Adviser to the Committee:** Are you suggesting, Mr. Cohen, that a definition of "interest", or "credit charge" in this particular case, is something that would include costs which are time-related things, and that other things which are disbursements for services should be disclosed in absolute amounts and not enter into the time-related computations?

**Mr. Cohen:** I think that is a fair representation of our position. It seems to us that it might be looked at from the point of view of what the lender receives as to whether or not that is to be included within the concept of credit charge, if he receives some benefit from the disbursements that are made.

To analyse the question of administrative costs, if a document is prepared in the lender's office, he has, for the usual overhead charges in his office, to extract a certain amount and say that that is the documentation fee. I do not know if my confreres will agree with me, but I would feel that that particular imposition, that particular cost, would be one of the kinds of costs which ought to be in the credit charge.

**The Chairman:** You know, the error, it seems to me, is in trying to push everything into a percentage figure, which originally was called interest. When it is finally quoted it is quoted as interest. It represents the inclusion of certain other charges, though. Why is it not enough to list all the charges that are incurred, whether they are on behalf of the lender or the borrower, that are directly related to the transaction and are of benefit, even to the borrower—like an appraisal; that should not be included in any calculation that will include the

## [Traduction]

des montants qui représentent des débours véritables, lesquels sont sans rapport avec le coût réel des fonds. Ils doivent présenter deux caractères distincts, c'est-à-dire constituer un débours et être authentiques, sans se rapporter au coût réel des fonds. Nous vous donnons des exemples évidents tels que les honoraires de toute étude que vous devez avoir pour une hypothèque ou une évaluation que vous devez faire effectuer. Vous déboursez \$200 pour obtenir une évaluation et il ne serait pas juste de facturer ce montant au taux d'intérêt. Nous estimons donc que des pratiques de ce genre constitueraient manifestement des débours n'ayant absolument aucun rapport avec le prêt.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis d'accord sauf qu'une fois encore, dans le domaine des petits prêts, il serait possible d'inclure divers débours. L'action même d'établir la convention ou le contrat représente une dépense qui pourrait être incluse pour produire un taux d'intérêt trompeur.

**M. Ferris:** Pas, nécessairement, parce que nous sommes en train de parler de généralités; nous soutenons toutefois que les frais d'administration devraient être inclus dans le calcul des intérêts. Il en résulte que lorsque vous parlez d'établir un document ou d'effectuer un travail administratif quelconque et que quelqu'un essaie de le classer comme débours, d'après la ligne de conduite que nous adoptons, il ne s'agirait pas d'un débours mais d'un frais d'administration.

**Le sénateur Buckwold:** Cela aiderait.

**M. D. H. Tilley, C. A., conseiller du comité:** Monsieur Cohen, êtes-vous d'avis qu'une définition de l'intérêt ou des frais de crédit, dans le cas qui nous occupe, doit comprendre les coûts qui ont un rapport temporel et que les autres éléments qui constituent des débours pour la prestation d'un service devraient être dévoilés en montant absolu et ne pas entrer dans le calcul des coûts susmentionnés?

**M. Cohen:** Je crois que cela traduit bien notre position. Il semble que nous pourrions envisager la question à partir de ce que reçoit le prêteur, pour savoir s'il convient d'inclure cet élément dans le concept des frais de crédit et si le prêteur retire certains bénéfices des débours effectués.

Pour analyser la question des frais d'administration, si un document est préparé au bureau du prêteur, celui-ci doit, pour les frais généraux habituels de son bureau, soustraire un certain montant et déclarer qu'il s'agit là de frais de documentation. J'ignore si mes confrères seront d'accord avec moi, mais je suis d'avis que cette imposition particulière, ce coût particulier, serait l'un de ceux que l'on devrait porter aux frais de crédit.

**Le président:** Je suis d'avis que l'erreur est d'essayer de tout faire entrer dans un chiffre procentuel qu'on appelait au départ intérêt. Lorsque ce chiffre est en définitive cité, il l'est en tant qu'intérêt. Il représente pourtant certains autres frais. Pourquoi n'est-il pas suffisant d'énumérer tous les frais subis, que ce soit pour le compte du prêteur ou de l'emprunteur, qui se rapportent directement à la transaction et constituent un bénéfice, même pour l'emprunteur—comme une évaluation; ces frais ne devraient pas être inclus dans le montant expri-



[Text]

interest figure. And the insurance fees. You have a conflict there. The National Housing Act provides for appraisal fees will be advanced or will be paid out of the money that is to be loaned to the borrower. The insurance fees, the premiums, are to be paid out of the principal amount which would otherwise be advanced. This is only piling confusion on confusion. Why not just list them? Why do you have to babysit the borrower on those things? If you tell him a certain charge—which is part of the cost of the loan which he is paying—is X dollars, why is that not enough? Why do I have to add that to what the interest calculation on the principal would amount to before I calculate what the really effective rate of interest is?

**Mr. Cohen:** Mr. Chairman, I recall reading a book on investment once, in which there was a suggestion that one should think in terms of percentage return and not in terms of absolute dollar return, because the percentage figure was clear, pristine and unemotional, and one could easily compare a percentage return here with another percentage return there and know precisely where one stood. On the other hand, if you have a situation where someone is offered a loan at 10 per cent but the which he is required to pay are, say, \$400 in total, in another spot he is offered a loan at 12 per cent but the fees are \$100, how can he effectively compare those two unless he has some mathematical expertise or has recourse to someone who can tell him one is better than the other?

**The Chairman:** Are you suggesting that the borrower could not calculate the 10 per cent interest on the principal amount he is borrowing?

**Mr. Cohen:** But at the same time, Mr. Chairman, he is also putting \$400 out of his pocket and laying that aside and there is a cost to him of doing that.

**The Chairman:** But he knows that is extra.

**Mr. Cohen:** Yes, he knows it is extra, but it may turn out, if the calculation is done, that it is to his benefit to take that particular transaction rather than another one in which the actual out-of-pocket expense is less; or vice versa.

**The Chairman:** If the interest rate is higher, he can do the interest calculation himself.

**Mr. Cohen:** The interest is easy. It is the additional amounts in block sums which are difficult. I think it is that problem which the ministry appears to be trying to come to grips with in stating that in order to compare one to the other we must make sure we are comparing similar things, apples with apples and not apples with oranges. In other words, we are trying to come to grips with the situation in which we can make that disclosure. I appreciate the problem.

**The Chairman:** What are you offering is this: if a man borrows \$10,000 and is quoted an interest rate of 10 per cent, he can figure out the interest. He does not need any help on that. If he does he can go and ask. Then he is told that there are miscellaneous charges, one, two, three, four, five, six, and what they are and what the dollars are for each one. The next step is the step that I am questioning. That is that you are telling the lender that he must add the sum total of those extraneous dollars to the principal amount of the mortgage

[Traduction]

mant l'intérêt. Et en ce qui concerne les frais d'assurance, il existe là un conflit. La Loi nationale sur l'habitation prévoit que les frais d'évaluation seront avancés ou payés à partir de l'argent qui doit être accordé à l'emprunteur. Les frais d'assurance, les primes, doivent être payés à partir du montant principal qui serait autrement prêté. Cela ne consiste qu'à ajouter aux confusions. Pourquoi ne pas simplement énumérer ces frais? Pourquoi faut-il surveiller l'emprunteur à cet égard? Si vous dites à l'emprunteur que certains frais faisant partie du coût du prêt représentent tel montant, pourquoi faut-il préciser le montant équivalent au taux d'intérêt réel?

**M. Cohen:** Monsieur le président, je me souviens avoir lu une fois un livre sur l'investissement dans lequel on faisait valoir que l'on devait penser sur la base du taux de rendement et non en fonction de la valeur absolue en dollars, parce que le pourcentage est clair. Et que l'on peut facilement comparer ici un taux de rendement avec un autre du même type et savoir de façon précise où l'on en est. D'un autre côté, si vous avez une situation où l'on offre à quelqu'un un prêt à 10 p. 100 mais que les frais qu'il doit payer sont, disons, de \$400 au total, alors qu'ailleurs on lui offre un prêt à 12 p. 100 mais avec des frais de \$100, comment cette personne peut-elle comparer de façon efficace les deux solutions offertes à moins d'être un expert en mathématiques ou d'avoir recours à quelqu'un qui peut lui dire que l'une est meilleure que l'autre?

**Le président:** Estimez-vous que l'emprunteur ne pourrait pas calculer l'intérêt de 10 p. 100 sur le montant principal qu'il emprunte?

**M. Cohen:** Mais en même temps, monsieur le président, il débourse \$400 et met cette somme de côté, ce qui implique un frais pour lui.

**Le président:** Mais il sait qu'il s'agit d'un supplément.

**M. Cohen:** Oui. Il sait qu'il s'agit d'un supplément mais, si le calcul est effectué, il peut juger préférable pour lui d'adopter cette transaction donnée plutôt qu'une autre, où les débours sont moindres. Ou vice-versa.

**Le président:** Si le taux d'intérêt est plus élevé, il peut calculer l'intérêt lui-même.

**M. Cohen:** L'intérêt est facile. Ce sont les montants supplémentaires par tranches qui présentent des difficultés. Je crois qu'il s'agit là du problème que le ministère tente de résoudre lorsqu'il déclare que pour établir des comparaisons, il faut s'assurer de comparer des éléments semblables, de même nature. En d'autres termes, nous sommes en train d'essayer de résoudre la question de la divulgation. Je conçois le problème.

**Le président:** Ce que vous offrez est ceci: si un homme emprunte \$10,000 à un taux d'intérêt de 10 p 100, il peut calculer l'intérêt lui-même. Il n'a pas besoin d'aide pour y parvenir. S'il lui faut de l'aide, il peut toujours en demander. Ensuite on lui dit qu'il doit payer certains frais; un, deux, trois, quatre, cinq, six et on lui dit en quoi ces frais consistent et à combien ils correspondent dans chaque cas, en dollars. C'est sur ce qui arrive ensuite que j'ai des doutes. A ce moment-là, vous dites au prêteur qu'il doit additionner la somme totale de



## [Text]

and make a recalculation of what is the interest on that basis. It is not interest at that stage; you are calling it something that it is not.

**Mr. Ferris:** I must say, Mr. Chairman, I beg to disagree with you on that. If we go back to the comment made by Senator Buckwold a moment ago about the advertisement and what does the small lender do, what we are trying to do here, when you are talking about advertising, is that if you do not have a formula where certain things have to be included—in other words, if you have a situation where financing fees, such as a bonus, or administrative charges, or things of that nature, are not included in the interest, and you are going to have a situation where there are going to be advertisements by one company claiming that their interest rate is X and an advertisement by another company that it is Y, then obviously the person goes into the one that seems to be the lesser interest rate; and it is not until he sits down and puts his John Doe on the contract—and, after all, most people have had just a public school education and they are anxious for money. We are talking about a wide group of people in this country. When they sit down and sign a contract they do not start figuring out in their mind that they see an administrative charge appearing for the first time on the document at \$40, and some other slight bonus charge of \$50. They have already made up their mind to borrow from that company because they have been brought in there on the basis that they have been advertising an interest rate of 10 per cent, while across the street it said 14 per cent. It is a point of time that is really a fundamentality, in my view. I think that we in this country have got to get to the point of what are truly interest charges. That is a matter of definition and perhaps conflict. Once we arrive at what are truly interest charges, they should be put into the interest rate, and where they are not truly interest charges they should be specifically exempted, and it should be common to all so that people are not misled by one company or another. I think that is the view we are trying to express, Mr. Chairman.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is a very good statement.

**Mr. Ferris:** That is our view, is it not, gentlemen?

**Mr. Cohen:** Correct.

**Mr. Panet:** Mr. Chairman, is it the view of the association that items such as bonuses, financing fees and administrative charges come within the meaning of the word "interest"?

**Mr. Ferris:** yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You would include that in the interest even if they were disbursements?

**Mr. Ferris:** No, no; we suggest not. Anything that is a true disbursement, that is paid out by the lender in order to properly effect that loan should certainly not come into an interest rate and thereby penalize him under the regulations—

## [Traduction]

ces frais au montant principal de l'hypothèque et recalculer l'intérêt sur cette base. Ce n'est pas de l'intérêt à ce stade. Vous donnez à cette somme un nom qui ne lui convient pas.

**M. Ferris:** Je dois dire, monsieur le président, que je ne suis pas d'accord avec vous sur ce point. Si nous en revenons à la remarque que le sénateur Buckwold a faite il y a un moment au sujet de la publicité et des pratiques des petits prêteurs, ce qui arrive dans notre cas, lorsque nous parlons de publicité, c'est qu'il n'existe aucune formule selon laquelle certains frais doivent être inclus—en d'autres termes, dans les cas où les frais de financement, comme les primes, les frais d'administration ou d'autres frais de ce genre ne sont pas compris dans les intérêts, une compagnie annoncera, dans sa publicité, que son taux d'intérêt est de «X» et une compagnie concurrente annoncera que son taux est de «Y», dans de telles circonstances l'emprunteur s'adressera au prêteur qui semble offrir le taux d'intérêt le plus bas; et tant que la personne ne s'est pas assise dans le bureau du prêteur et n'a pas mis sa griffe au bas du contrat—et après tout, la plupart des gens n'ont qu'une instruction de niveau secondaire au mieux et ils ont hâte de toucher leur argent. Nous parlons d'une grande partie de la population de notre pays. Quand les citoyens signent un contrat, ils ne calculent pas qu'ils devront payer des frais d'administration de \$40.00 et une quelconque autre prime très minime de \$50.00, sommes qui sont toutes indiquées dans le contrat et dont l'emprunteur n'a pas pris connaissance avant de signer. Ils ont déjà décidé d'emprunter de cette compagnie parce qu'ils se sont laissé convaincre, par les annonces publicitaires de celle-ci, qu'ils ne devront payer qu'un taux d'intérêt de 10 p. 100 alors que la compagnie qui a ses bureaux dans l'édifice d'en face demande un intérêt de 14 p. 100. Selon moi, ce moment-là est fondamental. Je crois qu'il est temps que les Canadiens sachent en quoi consistent les frais d'intérêts. C'est une question de définition qui peut porter à controverse. Lorsque nous saurons en quoi consistent vraiment les frais d'intérêt, nous devons les inclure dans le taux d'intérêt et lorsqu'il ne s'agit pas vraiment de frais d'intérêt, ils devraient être annulés, et cette pratique devrait être commune à toutes les compagnies, de telle sorte qu'aucune société de prêt ne pourrait induire les gens en erreur. C'est là le point de vue que nous tentons d'exprimer, monsieur le président.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est un excellent exposé.

**M. Ferris:** C'est notre opinion, n'est-ce pas, messieurs?

**M. Cohen:** C'est exact.

**M. Panet:** Monsieur le président, l'association est-elle d'avis que la signification du terme «intérêt» s'étend aux primes, aux frais de financement et aux frais d'administration?

**M. Ferris:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous croyez que l'on doit inclure ces frais dans les intérêts même s'ils correspondent à des déboursés?

**M. Ferris:** Non, non. Nous ne proposons pas cela. Tout ce qui constitue un déboursé réel, tout ce que le prêteur paye afin d'effectuer une transaction de prêt, ne devrait certainement pas être compris dans le taux d'intérêt; cela reviendrait, à dire

[Text]

anything he pays out at all. There might be instances of an administrative charge being something that should not be included. My friends say that it probably should be included; but you could envisage examples where perhaps there would be a true administrative charge for that particular loan. That might be somewhat different from some other loans, and therefore it should be included. Generally speaking, the charges that should be included are those that are directly related to the loan itself, and those that are disbursements should not be included.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Mr. Chairman, at the expense of protracting the discussion for a moment, the way I understand it is that if a given lender is going to lend at, say, 10 per cent, he offers that rate to the public because he knows, first, how much he is going to have to pay to get that money. He will have to pay perhaps 5 or 6 per cent for that money. He then has overhead expenses in his office; he has administrative charges. He has to pay his help, his rent, and so on. All of that is included in his overhead. He then has to figure out a certain amount as his profit. All those elements go into making up his interest charge. Now, I do not know why you want to break that down. He has already committed himself to 10 per cent. If he is only going to make 1 per cent of that in the way of profit, and if the borrower is satisfied to pay 10 per cent plus whatever disbursements are involved, why do we want to have the elements of that 10 per cent broken down?

**Mr. Cohen:** Well, we do not want that, senator. That is just the point. Let us take the example of a documentation fee. Let us say that there is a document prepared in the office by the secretary of the lender, and the borrower is charged \$10 for that. We say that that should not be the case, that that is part of the overhead which is already related to the percentage interest rate that is imposed. If the lender does say, "We are going to charge you a documentation fee of \$10 because my secretary has prepared the document," then that is a credit charge, and is not to be part of the credit charge rate that has been expressed, so the borrower can say, "Ah, I am really paying a higher rate for this."

**Senator Connolly (Ottawa West):** You are not really charging 10 per cent; you are charging 10 per cent plus whatever those fees may be.

**Senator Cook:** All this argument has nothing to do with the fact that these charges would be disclosed to the borrower.

**Mr. Fingerhut:** We think they should be disclosed. In fact, as Senator Connolly has said, we do not see the need to break such an item out from the interest charge and call it an administration charge. Let us just call it interest.

**Senator Cook:** Before the borrower signs the agreement to borrow, he knows it is going to cost him "X" dollars. He signs

[Traduction]

que l'application des règlements, lui fait perdre ladite somme. Il pourrait y avoir des cas où les frais d'administration ne devraient pas être inclus. Mes amis disent que de tels frais devraient probablement être inclus; mais vous pouvez envisager des exemples de situations dans lesquelles un prêt en particulier comporterait de véritables frais d'administration. La situation pourrait être quelque peu différente dans le cas d'autres prêts et dans de tels cas, des frais devraient être inclus. De façon générale, les frais qui devraient être inclus sont ceux qui sont directement reliés au prêt lui-même, mais ceux qui constituent des déboursés ne devraient pas être inclus.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Monsieur le président, au risque de prolonger la discussion pour un moment, je dois dire qu'il me semble à moi que si un prêteur demande un taux d'intérêt de, disons, 10 p. 100, il offre aux emprunteurs de leur faire payer ce taux parce qu'il sait d'avance combien il devra déboursier pour obtenir les fonds nécessaires. Peut-être sera-t-il obligé de payer 5 p. 100 ou 6 p. 100 d'intérêt à cette fin. Il doit également s'inquiéter des frais généraux reliés à l'exploitation de son bureau et des frais d'administration. Il doit payer la main-d'œuvre, le loyer, etc. Toutes ces dépenses font partie de ses frais généraux. Il doit en plus prévoir une certaine somme qui constituera son profit. Tout ces éléments entrent dans le calcul de ses frais d'intérêt. Je ne vois pas pourquoi vous voulez exposer ces dépenses d'une façon détaillée. Le prêteur s'est déjà engagé à ne demander qu'un taux d'intérêt de 10 p. 100. Si ses profits ne représentent que 1 p. 100 et si l'emprunteur est disposé à payer un intérêt de 10 p. 100 en plus des autres frais impliqués, pourquoi vouloir connaître tous les éléments qui se combinent pour porter le taux d'intérêt à 10 p. 100?

**M. Cohen:** Ce n'est pas ce que nous tentons de faire, monsieur le Sénateur. C'est là le problème. Prenons comme exemple les frais se rapportant à la préparation de documents. Disons que le secrétaire du prêteur rédige un document et que l'emprunteur doit verser \$10.00 pour ce service. Nous disons qu'il ne devrait pas en être ainsi, que la rédaction de ce document fait partie des frais généraux qui sont compris dans le taux d'intérêt exigé. Si le prêteur dit à l'emprunteur: «Vous devrez verser \$10 parce que mon secrétaire a rédigé un document», il s'agit, dans ce cas, de frais de crédit et comme cela ne fait pas partie du taux de frais de crédit qui a été annoncé, l'emprunteur peut répondre: «C'est donc dire que je paie en réalité un taux d'intérêt plus élevé pour ce service.»

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Dans ce cas là, le taux d'intérêt n'est pas vraiment de 10 p. 100, mais de 10 p. 100 plus la somme représentée par les autres frais.

**Le sénateur Cook:** Toute cette discussion ne change rien au fait que ces frais seraient divulgués à l'emprunteur.

**M. Fingerhut:** Nous croyons qu'ils devraient être divulgués. En fait, comme le Sénateur Connolly (Ottawa Ouest) l'a dit, nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de distinguer cet article des frais d'intérêt et de le désigner sous le nom de frais d'administration. Appelons tout simplement cela un intérêt.

**Le sénateur Cook:** Avant qu'un emprunteur ne signe le contrat d'emprunt, il sait déjà que cela va lui coûter «X»



[Text]

a document agreeing to borrow \$1,000 at 10 per cent, and he knows he is going to get a cheque for, say, \$940.

**Mr. Fingerhut:** Plus, perhaps, certain disbursements that he may have incurred in undergoing the transaction. One may not know at the beginning what the cost of those disbursements may be. For example, an appraisal fee comes to mind. If the borrower says, "Yes, I will pay an appraisal fee from 'X' Company," it may be for "X" dollars, but it will not be known at the beginning what it is going to be.

**Senator Cook:** But he knows he is going to have to pay a certain fee.

**Mr. Fingerhut:** Yes. We certainly subscribe to the idea that there should be full disclosure.

**Senator Cook:** And the borrower would have a copy of that document.

**Mr. Fingerhut:** Yes, he would.

**The Chairman:** I think this is an appropriate point at which to adjourn.

The committee adjourned until 2.30 p.m.

The committee resumed at 2.30 p.m.

**The Chairman:** Honourable senators, we will continue from the stage we were at before adjournment. As you know, we have a further hearing. You may call it good news, but we will not be proceeding with Bill C-37 today. It was proposed that we deal with it late this afternoon or this evening, but there is some uncertainty as to what time it will be referred in the Senate today, so we will deal with it tomorrow morning at 9.30.

I do not know whether Mr. Cohen is the one to answer this question, but on page 1, No. 3, you mention:

3. Provisions which unnecessarily alter existing practices or publicate existing legislation should be deleted.

Do you have a list of those?

**Mr. Cohen:** Mr. Chairman, on that point I will defer to Mr. Fingerhut, who is much better acquainted with the existing provincial legislation than I.

**The Chairman:** Of course, the length of dealing with it is only the length of time it takes to say yes or no. I asked if he had a list of the provisions.

**Mr. Fingerhut:** We have examples we can give to the committee. We have not made a list of all those repetitive or duplicative sections.

**The Chairman:** I have noticed in various places in your brief you refer to the Ontario Consumer Protection Act, the Quebec Consumer Protection Act and the B.C. Consumer Protection Act. They are already in your brief and we have that information. I was wondering if you had worked out a list.

[Traduction]

dollars. Il signe un document par lequel il s'engage à emprunter \$1,000 à 10 p. 100 et il sait qu'on va lui remettre un chèque de, disons, \$940.

**M. Fingerhut:** En plus de certaines sommes qu'il a peut-être été obligé de déboursier après s'y être engagé aux termes de la transaction. Il se peut qu'il ne sache pas au début à combien se chiffrent ces déboursés. Par exemple, on pense à des frais d'estimation. Si l'emprunteur dit: «Oui, je m'engage à payer des frais d'estimation à la compagnie «X», il peut sagir de «X» dollars», mais il n'en saura rien au début de la transaction.

**Le sénateur Cook:** Mais il sait qu'il devra payer certains frais.

**M. Fingerhut:** Oui. Nous partageons l'opinion selon laquelle tous les détails devraient être divulgués.

**Le sénateur Cook:** Et l'emprunteur pourrait avoir un double de ce document.

**M. Fingerhut:** Exactement.

**Le président:** Il me semble qu'il est temps de suspendre nos travaux.

Le Comité suspend ces travaux jusqu'à 14 h 30.

Le Comité reprend ses travaux à 14 h 30.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous reprendrons nos délibérations au point où nous en étions avant l'ajournement. Comme vous le savez, nous devons encore entendre un témoignage. Je vous annonce peut-être une bonne nouvelle en vous disant que nous n'aborderons pas l'étude du projet de loi C-37 aujourd'hui. Il a été proposé que l'on remette l'étude à cet après-midi ou à ce soir, mais comme on ne sait pas exactement quand il sera envoyé au Sénat aujourd'hui, nous l'étudierons demain matin à 9 h 30.

Je ne sais si c'est M. Cohen qui peut répondre à cette question, mais à la page 1, n. 3, vous signalez ceci:

3. Les dispositions qui modifient inutilement les pratiques actuelles ou ne font que répéter les lois existantes devraient être supprimées.

Avez-vous une liste de ces dispositions?

**M. Cohen:** Monsieur le président, je demanderais à M. Fingerhut de vous répondre, puisqu'il connaît bien mieux que moi les lois provinciales en vigueur.

**Le président:** Certes, il ne faut pas plus de temps pour disposer de cette question que cela n'en prend pour répondre oui ou non. Je lui ai seulement demandé s'il avait une liste de ces dispositions.

**M. Fingerhut:** Nous pouvons donner des exemples au Comité, mais nous n'avons pas dressé la liste de tous les articles qui en répètent d'autres.

**Le président:** J'ai remarqué qu'à divers endroits de votre mémoire vous renvoyez à la Loi sur la protection du consommateur de l'Ontario, à la Loi sur la protection du consommateur du Québec et à la Loi sur la protection du consommateur de C.-B. Ces lois figurent déjà dans votre mémoire et nous



[Text]

**Mr. Fingerhut:** We have not, Mr. Chairman.

**The Chairman:** That is a simple answer.

**Mr. Fingerhut:** We would be very happy to supply that to the committee, if it wishes, either my memorandum or again before the committee.

**The Chairman:** Something that has been bothering me, and perhaps other members of the committee, is the use of this expression "credit charge." When the departmental officials were here, I asked them why they did not use the word "interest". Their explanation was—and I am paraphrasing—that they had been advised by the Justice Department to use the expression "credit charge". I assume in that connection there is some relation to the matter of constitutionality.

Arising out of that, and the definition of credit charge, what bothers me very much is clause 8 of the bill. This is really the civil remedy section which entitles a borrower to take action, either at or after the time he has negotiated the loan, to challenge and raise the issue of whether the rate was a warranted rate or not. What he can challenge is the credit charge rate. The credit charge rate includes an infinite variety of things—all listed in the definitions section. The judge is supposed to take into consideration the language in clause 8(1)(b), starting with an enumeration. One of the items is, "other costs to the lender of doing business", and another, "the cost of funds to the lender at and about the time" of the lending transaction. So, as to whether the interest rate is excessive or not is only one of the elements. To me, that seems to present considerable complications, both as to the constitutional authority of the federal Parliament to create this right and the problem of what you are entrusting to the court. You are really entrusting the court to say whatever these charges that may be made, like appraisal fees and commission fees, are reasonable or not. Do you subscribe to that?

**Mr. Fingerhut:** We subscribe to your comment, Mr. Chairman, that even in addition to considering the appraisal fees and other disbursements, considering the amount of interest that might be charged, our brief states that by referring to the cost of funds to the lender, it appears that clause 8 directs the judge to consider what the lender should have as a fair rate of return, rather than the question as to whether the borrower is being charged too much, given what other lenders are charging. That did not seem to us to be proper in this bill, although perhaps proper jurisdiction for the federal government in a profits control type of legislation. It did not seem a proper factor for the court to be directing itself to, considering whether the rate is conscionable or unconscionable, usurious, et cetera.

As to constitutionality, we agree, again, that the whole area of having the court look into the conscionability or the warrantedness of the rate is a matter open to question because the Supreme Court of Canada has already stated that unconscionable transactions relief legislation is *intra vires* of the prov-

[Traduction]

possédons donc ces renseignements. Je me demandais si vous aviez dressé une liste.

**M. Fingerhut:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Voilà une réponse simple.

**M. Fingerhut:** Nous serions très heureux d'en fournir une au Comité, s'il le désire, soit en lui en faisant parvenir ou encore en comparaisant à nouveau devant le Comité.

**Le président:** Une chose qui m'agace et agace peut-être d'autres membres du Comité est l'emploi de cette expression «frais de crédit». Lorsque les hauts fonctionnaires du ministère étaient ici, je leur ai demandé pourquoi ils ne s'étaient pas servi du mot «intérêt». Ils m'ont expliqué, et je les paraphrase, que le ministère de la Justice leur avait conseillé d'utiliser l'expression «frais de crédit». J'en déduis donc qu'il doit y avoir un lien quelconque avec l'aspect constitutionnel.

Cet aspect ainsi que la définition des frais de crédit me gênent beaucoup en fonction de l'article 8 du projet de loi. Il y est en fait question du remède civil qui autorise un emprunteur à intenter des poursuites judiciaires soit au moment où il a conclu un prêt soit à une date ultérieure, pour contester et soulever le problème du bien-fondé du taux. Ce qui l'habilite à contester c'est le taux des frais de crédit. Ce taux comprend une variété infinie d'éléments, tous énumérés dans la partie des définitions du bill. Le juge est sensé prendre en considération la teneur de l'alinéa 8(1)b) qui commence par une énumération. Un des sous-alinéa mentionne les «autres frais d'exploitation du prêteur» et un autre le le «prix de revient des fonds du prêteur aux environs de la date du prêt». Ainsi, la question de savoir si le taux d'intérêt est excessif ou non ne constitue qu'un des éléments. Cette façon de procéder semble être très compliquée aussi bien du point de vue du pouvoir constitutionnel du gouvernement fédéral de créer ce droit, que du point de vue des problèmes dont vous chargez les tribunaux. Vous leur demandez en fait, quel que soit le montant de ces frais, qu'il s'agisse de frais d'expertise ou de commissions, de déterminer s'ils sont raisonnables ou non. Êtes-vous d'accord?

**M. Fingerhut:** Oui, nous le sommes, monsieur le président, c'est-à-dire qu'en plus d'examiner les frais d'expertise et autres dépenses, et compte tenu du montant de l'intérêt qui peut être perçu, notre mémoire affirme qu'en renvoyant au prix de revient des fonds du prêteur, l'article 8 semble orienter l'attention du juge vers le taux raisonnable de bénéfice que le prêteur devrait réaliser, alors que la question est plutôt de savoir si l'emprunteur paie trop d'intérêt, par rapport à ce que les autres prêteurs perçoivent. A notre avis, cette disposition ne nous paraissait pas appropriée dans ce bill, mais bien dans un projet de loi traitant du pouvoir du gouvernement fédéral au chapitre du contrôle des profits. Il ne semblait pas que cela ait été un facteur justifiant les tribunaux à établir si le taux est juste ou injuste, usuraire, etc.

Quant à la constitutionnalité de cette disposition, nous convenons une nouvelle fois que toute cette question qui vise à demander aux tribunaux d'établir l'équité ou la justification d'un taux, peut être mise en doute, puisque la Cour suprême du Canada a déjà déclaré qu'une loi visant à combattre les

[Text]

inces. So we agree with both aspects of your comments, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I am glad. I would assume that you have had a good lunch and you have mellowed to this extent! I had difficulties getting yes's before lunch.

**Mr. Ferris:** Maturity has come over us.

**The Chairman:** You would not, then, read "credit charge rate" as being a term that might be said to be synonymous with the word "interest"?

**Mr. Fingerhut:** No, Mr. Chairman. The credit charge rate, by definition, will be a rate which is determined by virtue of the regulations. It is difficult to know at this time exactly what the components of the credit charge rate will be. We can guess that it will be a function of the credit charge, which will be interest plus all of these additional costs, versus the principal, and a ratio will be arrived at equaling a credit charge rate. So, our guess is that the credit charge rate will take into consideration interest plus all of the additional charges that go into the term "credit charge."

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is that to be expressed in terms of a percentage of the loan?

**Mr. Fingerhut:** That is our guess, although, again, the definition of "credit charge rate" does not help us. It will be solely determined by way of regulation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The use of the word "rate" in that term would seem to indicate the draftsmen were thinking in terms of a percentage.

**Mr. Fingerhut:** A percentage of the principal amount advanced, yes.

**The Chairman:** The term "credit charge rate" is defined in the bill as being "the rate determined in the manner prescribed by the regulations." That strikes me as being legislation, and this is a very important factor. I, for one, on the basis of disclosure in the bill, do not know what a credit charge rate is.

**Mr. Fingerhut:** Nor do we, Mr. Chairman. One cannot tell from the bill what eventually one will have to disclose as being the credit charge rate.

**The Chairman:** I am certainly not in the mood to approve something I cannot determine.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps the use of the word "rate" is going to be terribly confusing. I suppose we are expected to have some degree of sophistication in this area. It seems to me what we were really thinking about this morning were specific charges related to the consummation of the loan, such as legal fees, insurance premiums, finder's fees, and so on, all of which can be determined amounts that are fixed before the loan transaction is completed. To reduce that to a rate that is, as you seem to indicate it would be, a percentage of the principal seems to involve a concept different from the ones we discussed this morning.

[Traduction]

transactions injustes ne relève pas de la compétence des provinces. Nous sommes donc d'accord avec les deux aspects de votre remarque, monsieur le président.

**Le président:** J'en suis heureux. Je présume que vous avez eu un bon déjeuner et que vous vous êtes adoucis. J'ai eu des difficultés à obtenir des votes affirmatifs avant le déjeuner.

**M. Ferris:** La maturité a eu raison de nous.

**Le président:** Vous ne verrez donc pas dans l'expression «taux des frais de crédit» un synonyme du mot «intérêt»?

**M. Fingerhut:** Non, monsieur le président. Par définition, le taux des frais de crédit sera un taux déterminé par les règlements. En ce moment, il est difficile de savoir exactement quelles seront les composantes du taux des frais de crédit. Nous pouvons supposer qu'elles seront fonction des frais de crédit, ce qui comprendra l'intérêt et tous les frais supplémentaires, par opposition au capital, et on arrivera à un coefficient égalant le taux des frais de crédit. Nous supposons donc que ce dernier tiendra compte de l'intérêt et de tous les frais supplémentaires qui entrent dans l'expression «frais de crédit».

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sera-t-il exprimé sur la base d'un pourcentage du prêt?

**M. Fingerhut:** Nous le croyons, bien qu'une fois encore, la définition de «taux des frais de crédit» ne nous aide pas. Il sera uniquement déterminé par règlements.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'utilisation du mot «taux» dans cette expression semblerait indiquer que les rédacteurs du projet songeaient à un pourcentage.

**M. Fingerhut:** Oui, à un pourcentage du montant principal avancé.

**Le président:** L'expression «taux des frais de crédit» est définie dans le bill comme étant «le taux fixé de la manière prévue par les règlements». Je vois là une véritable mesure législative, ce qui représente un facteur très important. En ce qui me concerne, en partant du principe de la divulgation dans le bill, j'ignore ce qu'on entend par taux des frais de crédit.

**M. Fingerhut:** Il en est de même pour nous, monsieur le président. On ne peut pas dire à partir du bill ce que l'on aura éventuellement à divulguer comme étant le taux des frais de crédit.

**Le président:** Je ne suis certainement pas d'humeur à approuver un élément dont je n'ai qu'une notion vague.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être que l'utilisation du mot «taux» va semer une grande confusion. Je suppose que l'on s'attend à ce que nous nous perdions en conjectures pour en deviner le sens. Il me semble que ce matin, nous nous intéressions en réalité aux frais spécifiques se rapportant à un prêt, tels les honoraires des avocats, les primes d'assurance, etc., qui peuvent tous être des montants fixés avant que la transaction de prêt ne soit effectuée. Le fait de ramener tous ces éléments à un taux qui serait un pourcentage du capital, comme vous semblez indiquer qu'il faudrait faire nécessiterait probablement un concept différent de celui dont nous avons discuté ce matin.



[Text]

**Mr. Richard Riendeau, National Chairman, Commercial, Consumer and Corporate Law Section, The Canadian Bar Association:** Perhaps I might respond, Mr. Chairman. We have to distinguish between the bill as it is presently drafted and the recommendations that have been put forward by this committee. The bill as it is presently drafted contemplates that "credit charge" includes everything—legal fees, and so forth. Our recommendation is to include in the term "credit charge" only what is a charge to the borrower with reference to the loan, and to exclude disbursements by the lender, such as disbursements for survey fees, insurance payments, and these types of extraneous costs.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The consensus this morning seemed to be that these were the types of charges which would probably be included in the rate of interest that the lender charges for the loan as being part of his overhead.

**Mr. Riendeau:** The position of our committee is that administrative charges, bonuses, and anything that is a disguised form of interest, should be labeled as interest or as a credit charge. It is really a matter of semantics at that point. It certainly can be expressed as a rate, with the result that it then provides a meaningful comparison.

**Senator Connolly (Ottawa West):** As I understood it, you were saying it should be part of the rate of interest that is charged on a loan.

**The Chairman:** Not a rate of interest.

**Mr. Cohen:** If I may, Mr. Chairman, I believe what we were saying this morning is that there are certain costs, such as overhead costs, or administrative costs, part of the sum total of what it costs to operate the business of the lender, that are reflected in the total rate of interest that is charged—not as separate components, unless you want to examine it that way, and over and above that there may be charges imposed by the lender which should be examined to determine whether they represent overhead costs which are already included in the calculation of what an appropriate rate of interest will be, the return on the money being loaned.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is the use of the word "rate" that bothers me a bit.

**Mr. Cohen:** It has to relate to a period, and that is also expressed in the definition of a credit charge rate. In respect of a lending transaction, that expression means, "... for any period, the rate determined in the manner prescribed by the regulations." So, a period of time is an integral factor in consideration of what the rate will be. It has to be related to a period of time.

**The Chairman:** On that point, we are talking about the bill itself and what it says. The bill defines a credit charge as being all inclusive—interest, appraisal fees, insurance premiums, and so forth. Then we have the term "credit charge rate" and the bill simply says that one can find out how that will be determined by reading the regulations as and when they come forth.

[Traduction]

**M. Richard Riendeau, président national, Section juridique, commerce, consommation et corporation, Association du barreau canadien:** Peut-être me serait-il possible de répondre à cela, monsieur le président. Nous avons à établir une distinction entre le libellé actuel du bill et les recommandations présentées par le présent comité. Le projet de loi actuel propose de faire en sorte que les «frais de crédit» englobent tout—les honoraires juridiques, etc. Nous recommandons d'inclure dans l'expression «frais de crédit» uniquement ce qui constitue un frais pour l'emprunteur, en ce qui a trait aux prêts, et d'exclure les débours du prêteur, tels que les honoraires pour les enquêtes, les paiements d'assurance, et ces types de frais étrangers.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Tous semblaient unanimes ce matin à dire qu'il s'agissait là des types de frais qui seraient probablement inclus dans le taux d'intérêt, le prêteur les considérant comme faisant partie de ses frais généraux.

**M. Riendeau:** Notre comité estime que les frais d'administration, les primes et tout ce qui constitue un intérêt maquillé doit être qualifié d'intérêt ou de frais de crédit. Cela revient vraiment à une question de sémantique. On peut certainement l'exprimer comme un taux, ce qui nous permet alors d'établir une comparaison significative.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** D'après ce que je comprends, vous déclarez qu'il doit faire partie du taux d'intérêt imposé pour un prêt.

**Le président:** Pas d'un taux d'intérêt.

**M. Cohen:** Si je peux me permettre, monsieur le président, je crois que nous disions ce matin qu'il existe certains frais tels que les frais généraux ou les frais d'administration qui font partie du coût total que subit le prêteur et qui sont reflétés dans le taux total d'intérêt, non en tant que composantes distinctes, à moins que vous ne vouliez les considérer de cette façon, et que, surtout, certains frais imposés par le prêteur doivent être examinés afin de déterminer s'ils représentent des frais globaux déjà inclus dans le calcul de ce qui formera un taux d'intérêt approprié, soit le rendement du montant prêté.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est l'utilisation du mot «taux» qui m'agace quelque peu.

**M. Cohen:** Le taux doit se rapporter à une période, ce qui est également exprimé dans la définition du taux des frais de crédit. Cette expression dans le cas des prêts signifie: «le taux fixé pour une période donnée de la manière prévue par les règlements.» Ainsi, la période est un facteur intégral de détermination du taux. Ce dernier doit être établi en fonction d'une période donnée.

**Le président:** Nous parlons en ce moment du bill lui-même et de ce qu'il prévoit. Le bill comprend dans les frais de crédit, l'intérêt, les frais d'expertise, les primes d'assurance et ainsi de suite. Nous avons ensuite l'expression «taux des frais de crédit» et le bill dit simplement qu'on pourra trouver comment ce taux sera défini en lisant les règlements, lorsqu'ils seront publiés.



**[Text]**

When it comes to creating a civil remedy and a liability on the part of the lender, giving a right to the borrower, what the judge has to determine is whether the credit charge rate is excessive. The bill does not tell one how to correlate the credit charge to determine the credit charge rate.

**Mr. Cohen:** That is correct, it does not.

**The Chairman:** How can one be expected, then, to say the bill is going in the right direction when one does not know what some of the clauses mean.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, I wonder if I might deal with another aspect of clause 8. Bearing in mind the definition of "credit charge" and bearing in mind particularly the provisions of subparagraphs (a) and (b) which state:

(a) determine the credit charge rate in respect of the lending transaction, and

(b) determine whether the rate determined under paragraph (a) was warranted on the basis of the following considerations . . .

In other words, to find out if it was unwarranted.

Then subparagraph (ii) states:

(ii) the cost of funds to the lender at and about the time the lending transaction was entered into or was deemed by subsection 2(6) to have been entered into . . .

Since the cost of the funds to the lender is one of the criteria that the court must deal with in determining whether the credit rate charge is unwarranted—and here I am speaking from the point of view of the lender—how does that affect a private individual who, having acquired some money at no cost to himself—perhaps an inheritance or winnings from a lottery—lends that money out at the current rate of interest? I am dealing now with the interest charge only, not the other charges. Will that individual be entitled to only receive the difference between the cost of the money and the lending rate, and are you satisfied, as a committee of the Canadian Bar Association, that the courts should have responsibility for making that kind of determination?

**Mr. Fingerhut:** It is the recommendation of this committee, as expressed in our brief, that that is a factor which the courts should not be looking at. It is a factor which directs the court to consider the profitability, or the rate of profit, that an individual may have, which would not appear to be a function of this type of legislation, as we understand it. It was our recommendation that that was not a factor which should be considered in determining that the rate was warranted.

**The Chairman:** In other words, that particular item should be eliminated?

**Mr. Fingerhut:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Or deleted, let us say.

**Senator McIlraith:** Thank you.

**The Chairman:** Because otherwise what you have is—

**Senator McIlraith:** An absurdity.

**The Chairman:** A method of profit limitation.

**[Traduction]**

Lorsqu'on crée un recours civil et une responsabilité du prêteur, donnant ainsi un droit à l'emprunteur le juge doit déterminer si le taux des frais de crédit est excessif. Le bill ne dit pas comment relier les frais de crédit pour déterminer le taux de ces frais.

**M. Cohen:** C'est exact, le bill n'en fait pas mention.

**Le président:** Comment peut-on dire alors que le bill est dans la bonne voie lorsqu'on ne sait pas ce que certains articles veulent dire.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, je me demande si je devrais discuter d'un autre aspect de l'article 8 du bill. En se rappelant la définition des «frais de crédit» et tout particulièrement des dispositions des alinéas a) et b) qui prévoient:»

a) déterminer le taux des frais de crédit applicable au prêt, et

b) décider si le taux visé à l'alinéa a) est justifié à la lumière des considérations pertinentes . . .

En d'autres mots, déterminer si le taux est justifié.

Le sous-alinéa (ii) prévoit:

(ii) le prix de revient des fonds du prêteur aux environs de la date du prêt ou de sa date présumée aux termes du paragraphe 2(6) . . .

Comme le coût des fonds pour le prêteur est l'un des critères dont doit tenir compte le tribunal pour déterminer si le taux des frais de crédit est excessif, et je parle ici du point de vue du prêteur, comment cela s'applique-t-il à une personne qui, ayant acquis une somme d'argent, par héritage ou gains à une loterie, la prête au taux d'intérêt courant? Je ne parle que des frais d'intérêt seulement, et non des autres frais. Cette personne aura-t-elle le droit de recevoir seulement la différence entre le coût de cette somme d'argent et le taux du prêt? Êtes-vous convaincu, en tant que comité de l'Association du Barreau canadien, que les tribunaux devraient avoir la responsabilité de déterminer ce genre de chose?

**M. Fingerhut:** C'est là la recommandation du comité; comme nous l'avons dit dans notre mémoire, les tribunaux ne devraient pas se fonder sur ce facteur. Il s'agit d'un facteur qui amène le tribunal à étudier la rentabilité ou le taux de profit qu'une personne peut obtenir ce qui, à notre avis, n'est pas la fonction de ce genre de loi. Nous recommandons que cela ne constitue pas un facteur de détermination d'un taux justifié.

**Le président:** En d'autres mots, cet article devrait être supprimé.

**M. Fingerhut:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Ou rayé, dirons-nous.

**Le sénateur McIlraith:** Merci.

**Le président:** Parce qu'autrement nous avons . . .

**Le sénateur McIlraith:** Une absurdité.

**Le président:** Une méthode de restriction des profits.

[Text]

**Mr. Fingerhut:** Exactly.

**The Chairman:** And this is not that kind of legislation.

**Mr. Cohen:** Our view would be that the marketplace as a whole is to be looked at to determine the warrantedness rather than the particular individual circumstances of the lender.

**The Chairman:** I am not sure that that phrasing is correct, either. In the form in which you said it I could not accept it. You look at the marketplace as a whole to determine what?

**Mr. Riendeau:** Prevailing rates.

**The Chairman:** Prevailing rates? But is that not in a sense measuring profit?

**Mr. Riendeau:** The purpose of examining the prevailing rates would not be for measuring profit but merely to establish the excessive or non-excessive character of the rate charged a particular borrower who is before the court with an application.

**The Chairman:** No. This is the cost of the funds to a lender.

**Mr. Cohen:** The specific lender in the lending transaction.

**The Chairman:** It is not a general thing.

**Mr. Cohen:** That is the point. That is why we are suggesting that it should be deleted. That is why we disagree with that particular provision.

**The Chairman:** Well, we are in agreement on that, then. Are there any other questions on this particular point? If not, would you proceed, Mr. Panet.

**Mr. Panet:** Mr. Cohen, at the bottom of page 11 you discuss the possibility of restricting the application of the bill to a situation in which the lender is acting in the course of carrying on business and the borrower is an individual who is not so active.

Is it your view, or have you considered it, that it would be wise to limit the application of the bill to loans which are less than a specified amount, in other words, including a further restriction on the bill on the assumption that an individual who borrows in excess of a given amount, say \$50,000, would be sufficiently experienced in the marketplace or would have access to advisors to guide him? Have you considered that possibility?

**Mr. Cohen:** It has been considered, Mr. Panet. Perhaps Mr. Fingerhut could deal with that.

**Mr. Fingerhut:** We are aware that some of the provinces have taken that route. In fact, \$50,000 is specified in one of the provinces as the limit to be looked at. That is certainly one possible way of determining whether the transaction is or is not a consumer transaction which is in need of protection.

Our concern in that respect was simply that in respect of true business loans in the amounts of, say, \$10,000 or \$5,000 used to buy capital equipment or to buy inventory, which are clearly business-oriented loans, we felt there might be an undue application, and thereby an increase in the cost, of lenders having to look at the amount and then divert the forms

[Traduction]

**M. Fingerhut:** Exactement.

**Le président:** Et ce n'est pas là le genre de loi.

**M. Cohen:** À notre avis, ou devrait se fonder sur le marché en général et non sur le cas particulier d'un prêteur pour déterminer si un taux est justifié.

**Le président:** Je ne suis pas certain que l'expression soit exacte non plus. De la façon dont vous le dites, je ne pourrais pas l'accepter. Se fonder sur le marché pour déterminer quoi?

**M. Riendeau:** Les taux dominants.

**Le président:** Les taux dominants? Mais cela ne constitue pas, en un sens, une mesure du profit?

**M. Riendeau:** Le but de l'étude des taux dominants n'équivaudrait pas à mesurer les profits mais tout simplement à établir le caractère excessif d'un taux imposé à un emprunteur, qui a présenté une requête à la cour.

**Le président:** Non. Il s'agit du coût des fonds pour un prêteur.

**M. Cohen:** Le prêteur dans cette transaction en particulier.

**Le président:** Il ne s'agit pas d'une question générale.

**M. Cohen:** Voilà. C'est pourquoi nous suggérons que cet article soit supprimé et c'est pourquoi nous nous y opposons.

**Le président:** Bien, nous sommes de votre avis à ce sujet. Y-a-t-il d'autres questions? Sinon, voudriez-vous continuer M. Panet.

**M. Panet:** M. Cohen, au bas de la page 11, vous discutez de la possibilité de restreindre l'application du bill dans le cas où un prêteur agit dans la poursuite d'une entreprise où l'emprunteur n'est pas aussi actif.

Croyez-vous ou peut-être y avez-vous songé, qu'il serait plus sage de limiter l'application du bill aux prêts qui sont inférieurs à un montant précis, en d'autres mots, ajouter une restriction dans le bill sur l'hypothèse qu'une personne qui emprunte plus qu'un montant prévu, disons \$50,000 aurait suffisamment l'expérience du marché ou pourrait s'adresser à des conseillers? Avez-vous songé à cette possibilité?

**M. Cohen:** Oui nous y avons songé, M. Panet. Peut-être M. Fingerhut pourrait-il en parler.

**M. Fingerhut:** Nous savions que certaines provinces avaient opté en ce sens. En réalité, \$50,000 est le montant précisé dans une des provinces en tant que limite. Il s'agit certes d'une façon possible de déterminer si la transaction est ou n'est pas une transaction effectuée par un consommateur qui a besoin d'être protégé.

Notre inquiétude à ce sujet était simplement qu'en ce qui concerne les prêts commerciaux véritables de montants, disons \$10,000 ou \$5,000, utilisés pour l'achat de biens d'équipement ou de stocks, des prêts qui sont nettement commerciaux, nous avons pensé qu'il pourrait y avoir des demandes in justifiées, et par conséquent une augmentation du coût, de prêteurs qui



[Text]

for a particular borrower into one pocket, if the amount is such and such, and into another pocket if the amount is above that. We felt that it might be useful to retain the existing practice. This is another example of our view of the legislation as being perhaps changing business practices as they are today without a true need to do so. All of the provinces have active consumer protection legislation, and the great majority of them look at whether or not the loan, let us call it, was made for personal or household purposes, family purposes, or was made for business purposes. Lenders are used to dealing with it in that way, as are borrowers. If that is a successful method of ensuring that the consumer obtains the necessary protection, perhaps that approach should be maintained.

But, certainly, the other approach, looking at the dollar amount, has something to recommend it, because, for example, an individual borrowing \$100,000—and maybe I should retract that, because in Toronto and Vancouver now homes are costing amounts which are in excess of that figure so that the individual who borrows \$80,000 from his bank in order to buy a home should certainly retain the protection of this kind of legislation, even though the amount he is borrowing is in excess of an amount which used to be considered quite, quite large.

**The Chairman:** If he is borrowing \$80,000, why should you assume that he is in the category of persons who are so completely unsophisticated that they would not understand \$80,000 and what it involved?

**Mr. Fingerhut:** I guess I am entrapped by the city I live in, which is Toronto, where amounts of that nature are becoming almost too frequent among those who are buying homes, and I feel that even those with perhaps a public school education are buying homes in the \$65,000 to \$85,000 or \$90,000 range and are borrowing a good, large portion of that. They would not understand the intricacies of mortgages and long forms, short forms and so on and would perhaps benefit from an expressed disclosure of what they would have to pay over the long haul.

**The Chairman:** Yes, but you take your Torontonian who is interested in borrowing \$80,000 to make a purchase of a home, and in that transaction he does know enough that he needs a lawyer to search the title, et cetera, and to examine the mortgage documents. So he is in a position where all those rights are fully taken care of. Would you not say you could presume that he would have that knowledge?

**Mr. Riendeau:** May I add one comment to that. Even the hypothetical purchaser, which you are suggesting, Mr. Chairman, I feel would benefit from an ability to compare readily and truly the interest rates then available on residential mortgage loans. This would be one of the purposes of this legislation. So that notwithstanding his recourse to a lawyer, that individual could choose between a loan from such trust company, such bank or such other lending institution and have readily available to him all the information to make a useful comparison of rates.

[Traduction]

devraient étudier les montants et décider des modalités en fonction du montant que l'emprunteur veut obtenir. Nous avons cru qu'il pourrait être utile de s'en tenir à la pratique actuelle. Cela prouve une fois de plus comme nous l'avons déjà dit au sujet de la loi, que c'est changer des pratiques commerciales qui n'auraient vraiment pas besoin d'être modifiées. Toutes les provinces ont des lois pour protéger les consommateurs et la plupart d'entre elles étudient s'il s'agit ou non d'un prêt, appelons-le ainsi, personnel, familial ou commercial. Les prêteurs sont habitués à l'aborder de cette façon, et il en est de même pour les emprunteurs. Si c'est un moyen efficace de s'assurer que le consommateur obtient la protection nécessaire, peut-être devrait-on adopter ce point de vue.

Mais, certes l'autre point de vue, c'est-à-dire considérer le montant en dollars, comporte des avantages parce que, par exemple, une personne qui emprunte \$100,000—et peut-être devrais-je me rétracter parce qu'à Toronto et à Vancouver les maisons coûtent beaucoup plus que cela de telle sorte qu'une personne qui emprunte \$80,000 de sa banque afin de payer une maison devrait certes être protégé par ce genre de loi, même si le montant qu'elle emprunte dépasse le montant qu'on a l'habitude de trouver assez considérable.

**Le président:** S'il emprunte 80,000 dollars, pourquoi devrait-on supposer qu'il appartient à la catégorie de personnes qui sont si naïves qu'elles ne comprendraient pas ce qu'est \$80,000 et ce que ce montant implique?

**M. Fingerhut:** Je crois que je suis pris au piège dans la ville où je vis, c'est-à-dire à Toronto, où des montants de cette nature sont devenus presque trop fréquents par les acheteurs de maisons et j'ai l'impression que même ceux qui ont fréquenté les écoles secondaires achètent des maisons de \$65,000 \$80,000 ou \$90,000 et empruntent une bonne partie de ce montant. Ils ne comprendraient pas les mécanismes des prêts hypothécaires, de longues formules, de courtes formules, etc. et ils gagneraient peut-être à ce qu'on leur révèle les sommes qu'ils auront à rembourser à long terme.

**Le président:** Oui, mais vous prenez l'exemple de votre Torontois qui veut emprunter \$80,000 pour acheter une maison, et pour cette transaction il ne sait pas très bien qu'il a besoin d'un avocat qui s'occupera de chercher le titre etc., et d'étudier les documents hypothécaires. Il se trouve donc dans une position où on s'occupe de tous ces droits. Ne diriez-vous pas que vous pourriez présumer qu'il connaît toutes ces choses?

**M. Riendeau:** Puis-je ajouter un commentaire. Même l'acheteur hypothétique, dont vous parlez, monsieur le président, aurait avantage, à mon avis, à pouvoir comparer facilement et vraiment les taux d'intérêts existants sur les prêts hypothécaires résidentiels. De sorte que nonobstant son recours à un avocat, cette personne puisse choisir entre un prêt d'une société de fiducie, d'une banque ou d'une institution de prêts et disposer facilement de tous les renseignements qui lui permettent de comparer les taux.



[Text]

**The Chairman:** I understand the words you are using, but I cannot follow the logic of it at all.

**Mr. Riendeau:** I think even personally, Mr. Chairman, if I for some reason tomorrow wished to contract a loan for \$85,000 or \$80,000, I would find it useful as a consumer to be able to rely on legislation which would allow me to compare the rates available between different lenders and know that those rates had been calculated on an identical basis.

**Senator McIlraith:** Would you not do the calculation yourself?

**Mr. Riendeau:** I could calculate it myself, yes. I can calculate a true, effective rate of interest by myself, but not being an actuary I would not venture to start making calculations on the basis suggested this morning by another witness here, as to whether the rate should be on the level basis or on the declining basis. There you get into very difficult mathematical problems, which I dealt with when I took a course in mathematical theory of interest back in college, but I can assure you that that is long since gone. It is not that easy or straightforward.

**Senator Connolly (Ottawa West):** But we have computers now.

**Mr. Riendeau:** Even with a computer, if you do not feed it properly you have a problem.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is true.

**The Chairman:** Do you think that the man you are talking about is the legal, reasonable man, the one whose knowledge is limited, when his capacity to understand what he is being charged is so limited that he needs the law to protect him in this way and do the calculations for him?

**Mr. Riendeau:** Perhaps you could not qualify it as a matter of necessity, in the example we are using, namely, the person who is in the market for a \$90,000 loan, but it could well be a matter of convenience to have a ready method of comparison of available rates.

**The Chairman:** I just find it interesting, dealing with \$80,000 or even \$50,000. I do not know about you, but to me it seems like a lot of money, and if I were borrowing that much I would want to feel that I was sufficiently sophisticated to appreciate how to get value, or to go some place where I could get that information. Otherwise you may have a spoon-feeding process.

**Mr. Fingerhut:** Perhaps it is useful to add that the individual may go to his lawyer a little later in the transaction than would be useful in most car purchases or home purchases, and perhaps would sign up the agreement to purchase, or the mortgage, prior to contacting his legal adviser. If only for that reason it might be useful for the advertisements which relate to loans made for these purposes, and directed towards these people, to be subject to this legislation, to the extent of requiring them to set out an interest rate which can be compared to interest rates offered by other lenders. It may be that he does not go to his lawyer as early as he should.

[Traduction]

**Le président:** Je comprends ce que vous voulez dire, mais je ne peux en suivre la logique.

**M. Riendeau:** Je pense même personnellement, monsieur le président, que si, pour certaines raisons je devais emprunter \$85,000 ou \$80,000, je trouverais utile en tant que consommateur de pouvoir me fier à une loi qui me permettrait de comparer les taux entre les taux des différents prêteurs et de savoir que ces taux ont été calculés sur une base identique.

**Le sénateur McIlraith:** Ne feriez-vous pas le calcul vous-même?

**M. Riendeau:** Je peux faire le calcul moi-même. Je peux arriver à un taux d'intérêt réel par moi-même, mais n'étant pas actuaire je n'oserais pas me lancer dans des calculs en me fondant sur la méthode qu'a suggérée ce matin un autre témoin, dans le seul but de déterminer si le taux doit être calculé selon la méthode linéaire ou décroissante. Cela pose de gros problèmes mathématiques, j'y ai touché au collège quand je suivais un cours sur la théorie mathématique, mais je dois dire qu'il y a longtemps. Ce n'est pas aussi facile ni aussi simple.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Mais nous avons des ordinateurs de nos jours.

**M. Riendeau:** Même avec un ordinateur, si vous ne l'alimentez pas correctement, vous aurez des problèmes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est vrai.

**Le président:** Pensez-vous que celui dont vous parlez soit l'homme raisonnable, celui dont la connaissance est limitée, si son aptitude à comprendre ce qu'on lui impose est si restreinte qu'il a besoin de la loi pour se protéger et pour faire les calculs à sa place?

**M. Riendeau:** Peut-être n'est-ce pas essentiel, mais dans l'exemple que nous utilisons, soit celui de la personne qui demande un prêt de \$90,000, il pourrait être très pratique d'avoir à portée de la main une méthode de comparaison des taux offerts.

**Le président:** Cela me semble intéressant, qu'il s'agisse de \$80,000 ou même de \$50,000. J'ignore ce que vous en pensez, mais il me semble que c'est beaucoup d'argent. Si je devais emprunter moi-même une telle somme j'aimerais au moins avoir l'impression d'être suffisamment avisé pour savoir comment en tirer le meilleur parti, ou pour consulter quelqu'un et obtenir un tel renseignement. Autrement, le travail est tout mâché à l'avance.

**M. Fingerhut:** Peut-être est-il bon d'ajouter qu'il se peut que le particulier aille consulter son avocat plus tard qu'il ne devrait le faire, dans la plupart des achats de voiture ou de maison, et qu'il aille même jusqu'à conclure l'accord d'achat, ou l'hypothèque, avant d'avoir consulté son conseiller juridique. Ne serait-ce que pour cette raison, il serait bon que la publicité sur les offres de prêts à ces fins et qui s'adresse à ces gens, soit assujettie à cette loi par exemple, en exigeant qu'elle établisse un taux d'intérêt comparable aux taux offerts par d'autres prêteurs, car il se peut que le consommateur ne consulte pas son avocat à temps.

[Text]

**The Chairman:** Where in this bill does it require that a specific interest rate be stated?

**Mr. Fingerhut:** You are quite right, Mr. Chairman. It does not do that. I think however, we will find the answer, again, in the regulations under clause 7.

**The Chairman:** You know the definition of a credit charge. They say it includes interest. Now, what interest does that mean?

**Mr. Fingerhut:** Probably interest as the layman in the street considers it, say as a rate applied to the principal, resulting in a certain dollar figure.

**The Chairman:** But that does not of itself imply that in arriving at that figure of so-called interest you have reflected all the other outlays.

**Mr. Fingerhut:** I agree, and in fact this bill suggests that you do not, and therefore adds in additional outlays, such as legal fees, or appraisal costs. It attempts to add those to the actual interest to arrive at a different rate—not the interest rate, but a credit charge rate. This, under the bill, leads to further disclosure which we are concerned will create further confusion.

**The Chairman:** So you think an interest rate and a credit rate are entirely different things.

**Mr. Fingerhut:** Yes, Mr. Chairman, we do.

**The Chairman:** And a credit charge rate is not an interest rate.

**Mr. Fingerhut:** It is not an interest rate as we understand it. That is correct. It includes amounts which are in addition to interest.

**The Chairman:** If they are amounts that are in addition to interest, then I suggest to you those amounts are not interest.

**Mr. Fingerhut:** I think that is correct.

**Mr. Ferris:** I do not happen to think that is right, Mr. Chairman. I think it is quite right to say that in the traditional sense, at one time, we all knew what interest meant; but in modern day society, over the last 15 or 20 years there have been a lot of charges added to transactions that were never added in previous years. You may call them bonuses or whatever you want. The point is that today, if you use the word "interest" in the historical sense, you are quite right, but I think the purport of the legislation is to try to pull in items that are being charged to consumers in this country that really people look on in their own minds, if they were asked about it, as being interest, yet they are not spelled out as such. Speaking for myself, I cannot accept the statement you just made.

**The Chairman:** But I was not asking you to speak for yourself.

**Mr. Ferris:** No, but you were asking different members about this, and we are now getting into points of principle and philosophy on which they are only giving their individual opinion, as I am now, in this area.

[Traduction]

**Le président:** Dans ce projet de loi, à quel endroit est-il dit qu'un taux d'intérêt précis doit être léonin.

**M. Fingerhut:** Vous avez raison monsieur le président, il n'est prévu rien de tel. Je pense toutefois que nous trouverons la réponse dans les règlements prévus à l'article 7.

**Le président:** Vous connaissez la définition des frais de crédit. On dit qu'ils englobent l'intérêt. Mais lequel?

**M. Fingerhut:** Probablement ce que le profane considère comme un intérêt, c'est-à-dire un taux qui s'applique au capital et qui représente un certain montant.

**Le président:** Mais cela ne signifie pas qu'en obtenant ce chiffre qui représente un prétendu intérêt, vous avez tenu compte de toutes les autres dépenses.

**M. Fingerhut:** J'en conviens. Et en fait ce projet de loi laisse entendre que vous ne le faites pas, et prévoit par conséquent des dépenses additionnelles, comme les honoraires juridiques, les coûts d'expertise. Il tente de les ajouter au taux d'intérêt réel pour en arriver à un autre taux non pas le taux d'intérêt, mais celui des frais de crédit. Dans le projet de loi, cela entraîne une autre divulgation et nous craignons qu'elle ne cause beaucoup de confusion.

**Le président:** Vous pensez donc qu'un taux d'intérêt et un taux de frais de crédit sont deux choses totalement différentes.

**M. Fingerhut:** Oui, monsieur le président, nous le croyons.

**Le président:** Et qu'un taux de frais de crédit n'est pas un taux d'intérêt.

**M. Fingerhut:** Selon nous ce n'est pas un taux d'intérêt. C'est juste. Il comporte des montants qui s'ajoutent à l'intérêt.

**Le président:** Si ces montants s'ajoutent à l'intérêt, il semble donc qu'ils n'en font pas partie.

**M. Fingerhut:** Je pense que c'est juste.

**M. Ferris:** Je ne crois pas que cela soit tout à fait exact, monsieur le président. Je pense que l'on peut dire qu'à un moment donné, tous savaient ce qu'intérêt signifiait, au sens traditionnel du mot; mais dans notre société moderne, depuis 15 ou 20 ans, beaucoup de nouveaux frais ont été ajoutés. Vous pouvez les qualifier de primes ou de quoi que ce soit d'autre. Le fait est que si vous utilisez le terme «intérêt» au sens traditionnel du mot, vous avez parfaitement raison; je pense toutefois que cette loi a pour but d'intégrer des frais qui sont imputés aux consommateurs dans ce pays et que le public considère comme des intérêts, même si ce n'est pas vraiment le cas. Pour ma part, je ne suis pas d'accord avec la déclaration que vous venez de faire.

**Le président:** Mais je ne vous ai pas demandé votre avis.

**M. Ferris:** Non, mais vous avez consulté d'autres membres à ce sujet et nous abordons maintenant des questions de principe et de philosophie à l'égard desquelles ils ont simplement exprimé leur opinion et c'est ce que je fais.



[Text]

**The Chairman:** Well, if there is any objection to any member of the panel expressing his views, perhaps you will suggest a course that we should follow to get a joint opinion.

**Mr. Ferris:** I think it is very difficult. I think if you had 20 of us here you would find that each one would have an opinion that was different from the opinions of each of the others. It is a very personal matter.

**The Chairman:** Yes, and I will take your opinion in that context.

**Mr. Ferris:** Yes, please, Mr. Chairman.

**Mr. Fingerhut:** I may say on that point that I am in agreement with the last speaker, Mr. Ferris, to the extent that interest, I have always felt, included the bonus factors but not the disbursements, which are also added in the definition of "credit charge," and it is those amounts which, added to the interest and other amounts which are the cost of money, now make up the credit charge rate.

**Senator Connolly (Ottawa West):** When you speak about bonus charges, do you mean bonuses that are paid in the event of prepayment?

**Mr. Fingerhut:** No, I mean a bonus which is paid at the outset of the transaction. It is a flat sum of \$1,000 paid in addition to the interest amount charged under the transaction.

**Mr. Cohen:** The other side of that being a discount not received by the borrower.

**Mr. Panet:** I wonder, Mr. Fingerhut, if your position is that the legislation should extend to the protection of an individual who borrows a sum of, say, \$80,000 in a personal transaction. Are we then not driven to having to protect the individual businessman who may borrow \$5,000 or \$10,000 in the course of his business? I wonder how we could draw a distinction between protecting an individual who borrows a large amount of money and the businessman who may be relatively inexperienced? Should we not give him protection also? If you do that, my concern is that we open up the whole field, as the bill presently does.

**Mr. Fingerhut:** I think that that is a good question. I think we find that the individual businessman is more likely to approach his counsel in business transactions.

**Mr. Panet:** Do you think that holds true for the small businessman who may be borrowing \$5,000 or \$10,000?

**Mr. Fingerhut:** I really do not know what in fact occurs in the majority of cases. I would have thought it was more likely. There is the deductibility, as well, from the businessman's point of view. He can deduct the costs in question. Then there is the individual who is starting out in business, as well. We have to define what we mean by "a business transaction". Is it a transaction which is being carried on and has been carried on, or do we exclude from that a starting out in business by someone? It is a very difficult area. The provinces have not, I think, generally, up to this date, extended protection along these lines, except for the province which looks at the monetary amount, to a non-business transaction. It is an easy line to

[Traduction]

**Le président:** Eh bien, si l'on s'oppose à ce que les membres de l'équipe expriment leurs vues, peut-être pourriez-vous nous proposer une façon d'obtenir une opinion conjointe.

**M. Ferris:** Je crois que c'est très difficile à faire. Si l'on comparait les opinions de 20 d'entre nous, elles en seraient toutes différentes. C'est une question très personnelle.

**Le président:** Je comprends, et j'accepte votre opinion dans ce contexte.

**M. Ferris:** Merci, monsieur le président.

**M. Fingerhut:** Je peux dire qu'à cet égard, je suis d'accord avec le dernier témoin, monsieur Ferris. J'ai toujours pensé que dans la mesure où les intérêts comprennent une prime mais non les débours qui sont inclus dans la définition des «frais de crédit» ce sont ces montants qui, ajoutés aux intérêts et autres coûts, constituent maintenant le taux des frais de crédit.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Lorsque vous parlez de frais de prime, s'agit-il de primes offertes, dans le cas de paiements anticipés?

**M. Fingerhut:** Non, je parle d'une prime payée au moment du consentement du prêt. C'est un montant fixe de \$1,000 versé en plus des intérêts imposés dans le cadre d'une transaction donnée.

**M. Cohen:** Mais il y a aussi l'envers de la médaille. C'est un escompte que l'emprunteur ne touche pas.

**M. Panet:** Je me demande, monsieur Fingerhut, si vous croyez que la loi devrait aussi protéger un particulier qui obtiendrait un prêt personnel de \$80,000, supposons. Ne devons-nous pas alors aussi protéger un homme d'affaires qui emprunte \$5,000 ou \$10,000 à des fins commerciales? Je me demande comment nous pourrions établir une différence entre le cas d'un particulier qui emprunte une somme considérable et celui d'un homme d'affaires peu expérimenté? Ne devrions-nous pas le protéger aussi? Et si l'on décide de le faire, je crains que cela n'englobe tout le marché et c'est là l'effet du projet de loi.

**M. Fingerhut:** C'est une bonne question. Mais je pense qu'il est curant pour les hommes d'affaires de retenir les services de conseillers pour les transactions commerciales.

**M. Panet:** Mais les propriétaires de petites entreprises qui empruntent \$5,000 ou \$10,000 font-ils de même?

**M. Fingerhut:** Je ne sais vraiment pas ce qui se passe dans la majorité des cas. Je serais porté à croire que si. Il ne faut pas oublier le facteur des déductions, dans le cas des hommes d'affaires. Ils peuvent déduire les coûts en question. Il y a aussi le cas des particuliers qui se lancent en affaires. Il nous faut définir ce que nous entendons par «transactions commerciales». S'agit-il d'une transaction en cours ou déjà exécutée ou est-ce que nous excluons les nouvelles entreprises de cette définition? C'est assez délicat. Jusqu'à maintenant, je ne crois pas qu'en général, les provinces aient offert de protection de cette nature, à part le fait qu'elles tiennent compte des sommes d'argent relatives aux transactions non commerciales. C'est une distinc-



[Text]

draw. It may be that some protection is needed for the small individual.

**The Chairman:** But you do suggest in your brief, to which Mr. Panet referred, at the bottom of page 11, and the top of page 12, that you recommend the application of certain provisions of the bill be restricted to transactions in which the lender is active, in the case of carrying on business, and the borrower is an individual who is not so active. In other words, it should be clear that the application of this bill, in so far as the borrower is concerned, is only to non-business transactions.

**Mr. Fingerhut:** That was our recommendation, yes.

**Mr. Cohen:** It is based, I think it is fair to say, Mr. Chairman, on, I guess, the traditional views of the entrepreneur, the businessman, as being a risk taker, and that when he assumes the role of going into business he takes upon himself certain risks, one of which is that he will conduct himself as intelligently as possible with regard to ways of carrying on business. It is a matter of policy, I suppose, to what extent the state will move in to protect individuals who are taking on certain types of activity.

**The Chairman:** Of course, you eliminate that problem to some extent if you say that the borrower, in all cases covered by this bill, must be engaged in a transaction of a non-business nature.

**Mr. Cohen:** I was trying to explain what I conceived to be the reason behind this recommendation of our association, that the protection afforded by the act be afforded to those who are not in business at the time they do their borrowing, and which is not for business purposes.

**The Chairman:** Who are not in business, or where the transaction was a non-business transaction.

**Mr. Cohen:** Quite. As I understand the point, a businessman can also, in his character as a consumer, be involved in a transaction, and should be accorded the protection of this legislation.

**The Chairman:** Any other questions?

**Senator Macnaughton:** Mr. Fingerhut was going to supply some material.

**The Chairman:** Mr. Ferris, I was just wondering whether you have given any thought to the expressions, "the warranted rate" and "the unwarranted rate." The approach in clause 8 is that when the borrower starts an action seeking a declaration that the credit charge rate is unwarranted, this is the finding that the judge has to make if he is going to allow the claim by the borrower. Would it not simplify a lot of the procedure if you took the other position on legislation; that is, if you fixed a

[Traduction]

tion facile à établir. Il se peut que les propriétaires de petites entreprises aient besoin de protection.

**Le président:** Mais vous proposez, dans votre mémoire, auquel incidemment M. Panet s'est reporté... vous recommandez, dis-je, au bas de la page 11 et au haut de la page 12, que l'application de certaines dispositions du projet de loi soit limitée à des prêts au regard desquels le prêteur est actif, en ce sens qu'il exploite une entreprise commerciale de prêts alors que l'emprunteur n'est qu'un simple particulier. En d'autres termes, il devrait être clair que ce projet de loi s'applique, dans la mesure où l'emprunteur est concerné, aux transactions non commerciales seulement.

**M. Fingerhut:** C'est ce que nous avons recommandé, en effet.

**M. Cohen:** Monsieur le président, je crois que je peux dire, en toute honnêteté, que notre recommandation est basée sur la définition traditionnelle de l'entrepreneur, de l'homme d'affaires; on conçoit que ces personnes aiment prendre des risques, et que, lorsqu'elles se lancent en affaires, elles prennent certains risques dont l'un consiste à adopter une attitude aussi lucide que possible en ce qui a trait aux diverses façons de gérer ses affaires. Quant à déterminer dans quelle mesure l'État interviendra pour protéger les individus qui se lancent dans certains genres d'activités je présume que c'est une question de politique.

**Le président:** Évidemment, si vous dites que l'emprunteur, pour jouir de la protection prévue dans le projet de loi, doit s'engager dans des transactions d'une nature non commerciale, vous éliminez ce problème dans des transactions d'une nature non commerciale, vous éliminez ce problème dans une certaine mesure.

**M. Cohen:** Je tentais d'expliquer ce qui, selon moi, est la raison sous-jacente de la recommandation faite par notre association, notamment que la protection accordée par la loi doit viser ceux qui ne se livrent pas à des transactions commerciales au moment où ils font un emprunt, lequel n'est pas fait en vue d'un objectif commercial.

**Le président:** Vous parlez de ceux qui ne sont pas en affaires, ou de ceux qui se livrent à des transactions qui ne sont pas commerciales.

**M. Cohen:** Parfaitement. D'après mon interprétation un homme d'affaires peut également à titre de consommateur, être impliqué dans une transaction et devrait avoir droit à la protection qu'offre cette mesure législative.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**Le sénateur Machaughton:** M. Fingerhut allait tout juste nous communiquer certains détails.

**Le président:** M. Ferris, je me demandais si vous aviez réfléchi aux termes «taux non excessif» et «taux excessif». L'article 8 s'applique aux cas dans lesquels l'emprunteur intente des poursuites en déclarant que le taux des frais de crédit est excessif. C'est à cette conclusion que le juge doit parvenir s'il veut donner raison à l'emprunteur. Si vous adaptez l'autre méthode prévue dans la loi, cela ne simplifierait-il pas énormément la procédure? Si vous fixiez un taux considéré

[Text]

rate which is the upper limit of what could be called a warranted rate?

**Mr. Ferris:** The onus would then shift?

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Ferris:** I personally have not been involved in that. Have you gentlemen given any consideration to that point?

**Mr. Fingerhut:** In our brief and committee meetings we have not considered whether or not an upper limit should be added to the legislative rate to deem any rate below that being all night. The major thrust of our concern was mainly directed at the bill as it now stands, and placing the onus initially on the lender to justify that the rate being charged is warranted and that if the lender is unable to convince the court that the rate is warranted, then it must be reduced to at least the prime rate, and perhaps below. A monetary example would demonstrate our concern if the rate being charged was, say, 20 per cent on a second or third mortgage and evidence was lead that other rates of interest of 9 per cent were being charged on similar property. The judge might find it impossible to be convinced that 20 per cent was warranted, in the circumstances, and would be required to reduce the rate to at least the prime 9 or 10 per cent.

In our views, this goes against the traditional procedure that has been followed by the courts, to require the person who argues that a contract should not be enforced to demonstrate to the court the reasons why that contract should not be enforced. It is our concern that, by shifting the onus to the lender in this situation, the borrower is almost invited to go to court because the lender may have a very difficult time in justifying that a particular rate based on decisions several years ago, is justified at that time. If he cannot convince the court, even if the court is not sure whether a half per cent might be out of line, then the rate must fall to at least the prime. That is a great incentive for a borrower to go to court.

**The Chairman:** Do you not think that there should be some correlation between clause 37, which establishes a criminal rate and clause 8, which deals with the civil remedy and talks about the warranted rate? If there is a prosecution and the rate being attacked is not held to be an offence under the act, should the judge in the civil remedy have any right to deal with that transaction? Why should it be left to him at all?

**Mr. Fingerhut:** I think perhaps the answer the ministry would give is the criminal rate, clause 37, is a brand-new concept brought into this act in order to deal with loan-sharking. If one were to establish an upper maximum limit which in all circumstances cannot be justified, no matter what the

[Traduction]

comme la limite maximale de ce qu'on pourrait appeler un taux non excessif?

**M. Ferris:** Le fardeau de la preuve n'incomberait plus à la même partie, dans ce cas?

**Le président:** C'est exact.

**M. Ferris:** Personnellement, je n'ai jamais songé à cela. Messieurs, avez-vous déjà songé à cette possibilité?

**M. Fingerhut:** Dans notre mémoire et au cours des séances du Comité, nous n'avons pas étudié la question consistant à savoir si une limite maximale devait être ajoutée au taux prévu dans le bail de façon qu'il soit possible de considérer tout taux inférieur à cette limite comme non excessif. Notre inquiétude portait surtout sur la formulation actuelle du bill et sur le fait qu'on laissait dès le début, au prêteur la charge de prouver que le taux imposé n'était pas excessif; nous nous inquiétions aussi du fait que si le prêteur est incapable de convaincre le tribunal du caractère non excessif du taux imposé, le taux doit être obligatoirement réduit au niveau du taux préférentiel et peut-être à un niveau inférieur. Pour illustrer ce principe, prenons comme exemple un cas dans lequel le taux imposé serait, disons, de 20 p. 100 dans le cas d'une seconde ou d'une troisième hypothèque, et où la preuve serait faite que des taux d'intérêt de 9 p. 100 sont imposés dans des cas similaires. Il pourrait être impossible de convaincre le juge qu'un taux de 20 p. 100 n'est pas excessif dans les circonstances et le juge pourrait obliger le prêteur à réduire le taux au niveau du taux préférentiel, soit à 9 p. 100 ou 10 p. 100.

A notre avis, cette mesure va à l'encontre de la procédure qu'ont traditionnellement observée les tribunaux et qui consiste à obliger une personne qui soutient qu'un contrat doit être déclaré non valable à justifier ses prétentions. Le rejet du fardeau de la preuve sur le prêteur dans une situation comme celle-ci risque, croyons-nous, d'inciter les emprunteurs à tenter des poursuites judiciaires, pour la bonne raison que le prêteur pourrait avoir beaucoup de difficultés à prouver qu'un taux particulier d'intérêt, sur lequel lui et l'emprunteur se sont entendus plusieurs années auparavant, est demeuré non excessif. Si le prêteur ne peut convaincre le tribunal de façon positive, même lorsque celui-ci doute que le taux soit excessif dans la proportion de ½ p. 100, le taux doit être réduit au moins au niveau du taux préférentiel. Cela encouragerait donc les emprunteurs à tenter des poursuites à la moindre occasion.

**Le président:** Ne pensez-vous pas qu'il devrait y avoir un certain lien entre l'article 37, qui détermine le taux excessif, et l'article 8, qui traite des pouvoirs du tribunal et qui définit le taux non excessif? S'il y a une action en justice et si le taux contesté n'est pas considéré comme constituant une infraction aux termes de la loi, je juge du recours civil devrait-il avoir un droit pour traiter cette transaction? Pourquoi faudrait-il la lui confier?

**M. Fingerhut:** Selon moi, le ministère devrait répondre que le taux criminel prévu à l'article 38 constitue un concept tout à fait nouveau qui a été introduit dans cette loi en vue de résoudre le problème de l'usure. Si l'on avait institué une limite supérieure qu'aucune circonstance n'aurait pu justifier,



[Text]

factual situation is, that rate is just too high. This will enable the law enforcement authorities to deal with loan-sharking in an easy manner. They would not have to prove violence, which may be difficult in certain circumstances to establish. All they would have to establish is that this rate was charged; therefore, the loan-sharking offence would be made out.

**The Chairman:** This is not my question. My question is, let us assume there is a prosecution and let us assume the prosecution fails, then the civil remedy still exists under clause 8.

**Mr. Fingerhut:** It does. In fact, Mr. Chairman, it exists now in probably all of the provinces, or at least the great majority of the provinces. A great majority of them have unconscionable transactions relief legislation which are the same as in clause 8, with the onus reversed and different factors to be considered, but the court is invited to consider whether an interest rate being charged is conscionable or unconscionable in the circumstances. This committee has not itself considered whether or not that remedy should be denied to consumers. We are concerned that it is in a federal bill and, therefore, may be unconstitutional and may be duplicative again of existing provincial legislation, but we have not decided as a group that this type of remedy should be denied.

**The Chairman:** I still do not think you have answered. If a prosecution takes place, if the man is charged with a criminal rate and it fails, I say there should be no right for a borrower to proceed under clause 8.

**Mr. Fingerhut:** That would put the borrower at the mercy of the law-enforcement authorities. If they chose to bring a prosecution and for some reason, lack of evidence or otherwise, failed, the borrower would be denied his right to attack a rate of, say, 50 per cent which should have been 30 per cent in the circumstances. It would be out of his hands. A third party would be able to decide whether he can go before the courts.

**The Chairman:** That is a pretty way-out assumption, is it not, that if there was a rate of 50 per cent the authorities might fail to prosecute?

**Mr. Cohen:** They might fail to prosecute, Mr. Chairman, if the criminal rate was some rate higher than that. Their prosecution may fail for a reason totally unrelated to the proof that the rate itself was a criminal rate. There may be some deficiency in the prosecution.

**The Chairman:** In their proof?

**Mr. Cohen:** In their proof, not necessarily with regard to the rate but some other essential element of the offence.

[Traduction]

la situation de fait n'aurait eu aucune importance, ce taux aurait été trop élevé. Cette formule permettra aux autorités chargées de l'application de la loi de traiter facilement le problème de l'usure. Ces autorités n'auront pas à prouver l'existence d'une voie de fait qui est difficile à établir dans certaines circonstances. Elles pourront se contenter d'établir le fait que ce taux aura été demandé, ce qui permettra de retenir le délit d'usure.

**Le président:** Ce n'était pas ma question. Supposons qu'il y ait une action en justice et que cette action échoue. Dans ce cas, il existe un recours civil en vertu de l'article 8.

**M. Fingerhut:** Ce recours existe. En fait, monsieur le président, il existe sans doute actuellement dans toutes les provinces, ou, au moins, dans la grande majorité des provinces. La plupart d'entre elles ont des dispositions législatives pour la réparation des transactions malhonnêtes, qui sont assez semblables aux dispositions de l'article 8, si l'on considère le renversement de charge de la preuve et certains autres facteurs, mais le tribunal est invité à se demander si le taux d'intérêt demandé est honnête ou malhonnête, compte tenu des circonstances. Ce comité ne s'est pas lui-même demandé si le recours devrait être refusé aux consommateurs. Nous nous préoccupons de ce qu'il figure dans un projet de loi fédéral et qu'il puisse, de ce fait, être anticonstitutionnel et entraîner un conflit avec des lois provinciales existantes, mais notre groupe n'a pas estimé que ce type de recours devait être refusé.

**Le président:** J'estime que vous n'avez toujours pas répondu. En cas de poursuite judiciaire, si le prêteur est accusé d'avoir appliqué un taux criminel et si cette accusation échoue, je dis que l'emprunteur devrait avoir le droit de se fonder sur l'article 8.

**M. Fingerhut:** Ceci placerait l'emprunteur à la merci des autorités chargées de l'application de la loi. Si elles décident d'intenter une poursuite et qu'elles échouent à cause d'un manque de preuve ou pour une autre raison, l'emprunteur sera privé de son droit d'intenter une action contre un taux de 50 p. 100 qui n'aurait pas dû dépasser 30 p. 100, compte tenu des circonstances, et il sera totalement démuné. Une tierce partie devrait être en mesure de décider si l'emprunteur peut intenter une action en justice.

**Le président:** Il est sans doute présomptueux de supposer que, dans le cas d'un taux de 50 p. 100, les autorités pourraient ne pas intenter de poursuite; n'est ce pas?

**M. Cohen:** Elles pourraient ne pas intenter une action, monsieur le président, si le taux criminel prévu était supérieur à cela. Leur action pourrait échouer pour un motif dénué de tout rapport avec la preuve que le taux lui-même constituait un taux criminel. Il peut y avoir des insuffisances au cours de l'action judiciaire.

**Le président:** Au niveau de la preuve?

**M. Cohen:** Au niveau de la preuve; pas nécessairement en ce qui concerne le taux, mais à propos d'un autre élément essentiel du délit.



[Text]

There are two other comments I would like to add, Mr. Chairman. One is that I think it might be inappropriate to come to the conclusion that the expression "harsh" or "unconscionable" as it appears in the unconscionable transactions relief acts of the provinces, would be accorded the same meaning as the word "unwarranted." It seems to us that it is the intention of the ministry to get away from the words "harshness" or "conscionability" in dealing with this. In fact, it may be that a rate not considered to be harsh or unconscionable under the provincial acts might well be considered to be unwarranted under this act.

Secondly, Mr. Fingerhut raised a point that might well be expanded upon. After dealing with the onus problem, it seems to us, and it is our recommendation—I just think it ought to be stressed at this particular point in the discussion—that the judge ought not to be faced with the horrible decision that, if he finds the lender has failed to satisfy the onus, the rate must in all events go to the prime rate and perhaps below. It is our view that the judge, having before him the *dramatis personae*, the entire story, ought to be at liberty then to determine what the lender has done is so inviting of rebuke that that ought to happen, or whether it is really unintentional, or because the lender was not fully informed as to what was happening in the marketplace, to allow the judge to find and fix that rate at what would have been a warranted rate under the circumstances, rather than by legislation having default.

**The Chairman:** That is what the bill does.

**Mr. Cohen:** The bill forces the judge, when he finds the onus has not been satisfied, to drop the rate to at least the prime rate and perhaps below.

**The Chairman:** The judge is supposed to find, if he decides the rate is unwarranted, what the warranted rate would have been at the time the transaction was entered into.

**Mr. Cohen:** But he is not entitled to fix that as the rate in the transaction before him. If he finds that the rate in the transaction which has been referred to him is unwarranted, he must then fix the rate somewhere between zero and prime. If he finds that the rate is so unwarranted as to invite the kind of judicial rebuke we have referred to, presumably the rate would fall to nil. However, if the rate is considered fairly close to what would have been warranted, that rate, as the bill presently reads, would fall to prime.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The remedy, where a case is established, is for the judge to reduce the rate to the "prime rate." I suppose there could be more than one prime rate. There is certainly a prime rate in respect of bank loans. Are there also prime rates in respect of mortgage loans? There are prevailing rates, existing rates. Are there various prime rates? If there is a prime rate for first mortgage loans, is there a prime rate for second mortgage loans, or third mortgage loans?

[Traduction]

A cela je voulais ajouter deux autres commentaires, monsieur le président. En premier lieu, je pense qu'il serait inopportun d'en conclure que le mot «malhonnête», tel qu'il apparaît dans les lois provinciales prévoyant une réparation contre les transactions malhonnêtes, devraient recevoir la même signification que le mot «excessif». Il me semble que l'intention du ministre est de s'éloigner du concept de malhonnêteté pour traiter ce problème. En fait, il se pourrait qu'un taux qui ne serait pas considéré comme malhonnête, en vertu d'une loi provinciale, puisse être considéré comme excessif, en vertu de la présente loi.

Deuxièmement, monsieur Fingerhut a posé une question qui mérite qu'on s'y attarde. Après avoir traité du problème de la charge de la preuve, il nous semble que le juge—et je pense qu'il est opportun de souligner ce point particulier dans la discussion—ne doit pas être confronté au terrible dilemme selon lequel, s'il constate que le prêteur n'a pas réussi à apporter la preuve que le taux devait, de toute façon, être équivalent au taux préférentiel et, peut-être, lui être inférieur. Ce juge, qui connaît la personnalité des parties et les tenants et les aboutissants de l'histoire, devrait avoir entière liberté pour déterminer si l'attitude du prêteur doit lui attirer des réprimandes ou si elle est véritablement non intentionnelle, ou si encore, elle est le résultat du fait que le prêteur n'était pas très bien informé de ce qui se passait sur le marché; le juge devrait pouvoir déterminer ce qu'aurait dû être le taux normal, compte tenu des circonstances, au lieu d'être obligé de se conformer à une loi qui présente des lacunes.

**Le président:** C'est bien ce que fait le projet de loi.

**M. Cohen:** Le projet de loi oblige le juge, lorsqu'il constate que la preuve n'a pas été apportée, à baisser le taux au moins au niveau du taux préférentiel et peut-être en dessous.

**Le président:** S'il estime que le taux est excessif, le juge est censé déterminer le taux justifiable lors de la signature du contrat.

**M. Cohen:** Mais il n'est pas tenu de fixer le taux s'appliquant au prêt qui lui est soumis. S'il estime que le taux de cette transaction est excessif, il doit alors fixer le taux entre zéro et le taux préférentiel. S'il considère que le taux dépasse de beaucoup le taux justifiable et qu'il convient d'intenter des poursuites judiciaires, le taux tomberait alors à zéro. Cependant, si le taux se rapproche passablement du taux justifiable, le taux préférentiel serait applicable en vertu des dispositions actuelles du projet de loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Lorsqu'il est établi qu'un taux est excessif, le juge se doit de ramener celui-ci au niveau du taux au «taux préférentiel.» Je suppose qu'il peut y avoir plusieurs taux préférentiels. Il existe certainement un taux préférentiel en ce qui concerne les prêts bancaires. Existe-t-il des taux préférentiels en ce qui a trait aux prêts hypothécaires? Il y a des taux courants, mais existent-ils également divers taux préférentiels? S'il existe un taux préférentiel pour les prêts en première hypothèque, existe-t-il également un taux préférentiel pour les prêts en deuxième et en troisième hypothèque?

[Text]

**Mr. Fingerhut:** The answer is perhaps contained in clause 34 of the bill, which states that the prime rate, for all purposes, will be the rate set out in a publication of the Bank of Canada. The Bank of Canada will, from time to time, be publishing periodicals which will set out what the prime rate will be for a specified period of time.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Would it not be better to have that set out in the legislation than to simply use the term "prime rate"? In talking about bank loans, for example, the term "prime rate" has a very specific meaning.

**Mr. Cohen:** The expression "prime rate" is defined on page 6 of the bill, as follows:

"prime rate", on any day, means the lowest rate quoted by chartered banks to the most credit-worthy borrowers for prime business loans on a day preceding that day that is determined in a manner prescribed by the regulations—

So, it is the day that is prescribed by the regulations. Then, as Mr. Fingerhut said, clause 34 brings us to the publications wherein the prime rate might be found.

**Senator Connolly (Ottawa West):** When I made the comment that what Mr. Fingerhut was saying was better than the definition of "prime rate," I did so without knowing about clause 34. In fact, clause 34 sets out precisely what he suggested.

The reduction of an unwarranted rate to the prime rate, it seems to me, is not particularly clear. What happens, perhaps, is that the rate is reduced to a warranted rate, which may be the prime rate in respect of certain types of loans. The word "prime rate" may not apply to every type of loan governed by this legislation.

**The Chairman:** I think it is assumed that the prime rate is the warranted rate.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That would seem to me the most logical interpretation, which would mean we would be stuck with a fairly precise kind of interpretation.

**Mr. Riendeau:** I agree with you that clause 8 does not say that the court will specify what rate of interest is warranted or fair and say that that is the rate which will apply to a given transaction. I suppose for certainty the bill says that in all cases it will have to be, at a maximum, the prime rate, and cannot be anything more, should the court find that the rate that was in fact charged was unwarranted. It does not give the judge leeway in choosing the proper rate of interest for that particular transaction at the date the transaction was entered into.

As Mr. Cohen has stated, we believe that that imposes a penalty on the lender. For example, in the case where the rate charged is found by the judge to be .01 per cent out of line, the rate must then fall to the prime rate, and that takes place where the lender is unable to convince the court that the rate charged is a proper one, or where the court is simply uncertain as to whether or not it is the proper rate.

[Traduction]

**M. Fingerhut:** L'article 34 du projet de loi qui stipule que le taux préférentiel est, à toutes fins pratiques, le taux établi par la Banque du Canada répond peut-être à votre question. La Banque du Canada doit émettre des publications périodiques fixant le taux préférentiel en vigueur pendant une période donnée.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ne serait-il pas nécessaire de fixer le taux dans le projet de loi plutôt que d'utiliser simplement le terme «taux préférentiel»? En ce qui touche les prêts bancaires, par exemple, le terme «taux préférentiel» revêt une signification particulière.

**M. Cohen:** La définition du terme «taux préférentiel» présentée à la page 6 du projet de loi se lit comme suit:

«taux préférentiel» désigne le plus bas des taux annoncés par les banques à charte pour les prêts industriels et commerciaux consentis aux emprunteurs les plus solvables la veille du jour fixé conformément aux règlements;

Le taux préférentiel est celui qui est en vigueur le jour fixé conformément aux règlements. Dans ce cas, comme l'a signalé M. Fingerhut, l'article 34 détermine les publications dans lesquelles est publié le taux préférentiel.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Lorsque j'ai affirmé que la définition proposée par M. Fingerhut était meilleure que la définition de «taux préférentiel» dans le bill j'ignorais le contenu de l'article 34. En fait, l'article 34 renferme précisément des propositions.

La question de la réduction du taux excessif jusqu'au niveau du taux préférentiel, ne me semble pas particulièrement claire. Le taux serait réduit à un taux justifiable fixé au taux préférentiel pour ce qui est de certains prêts. L'expression «taux préférentiel» ne s'applique peut-être pas à tous les genres de prêt visé par le projet de loi.

**Le président:** Je crois qu'on présume que le taux préférentiel est le taux justifiable.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela me semble l'interprétation la plus logique. Dans ce cas, nous aurions une interprétation assez précise du terme.

**M. Riendeau:** J'admets que l'article 8 ne stipule pas que le tribunal doit déterminer le taux d'intérêt justifiable qui doit s'appliquer dans une transaction donnée. Je suppose que le bill pour être plus précis stipule que dans tous les cas le taux maximal est le taux préférentiel si le tribunal juge que le taux exigé était en fait excessif. Il ne permet pas au juge de déterminer le taux d'intérêt justifiable s'appliquant au prêt en cause lors de la date de signature du contrat.

Comme M. Cohen l'a mentionné, nous croyons que cette disposition impose une pénalité au prêteur. Dans le cas par exemple où le juge détermine que le taux imposé excède de .01 p. 100 le taux justifiable, le taux doit alors être ramené au taux préférentiel même si dans les circonstances, le prêteur ne peut convaincre le tribunal que le taux imposé est justifiable ou si le tribunal doute que le taux soit excessif.



[Text]

**Mr. Cohen:** That is the fascinating aspect about that particular provision. An unsophisticated lender may be brought into a proceeding initiated by the borrower and be unable to satisfy the onus. The lender may appear without benefit of counsel and, because of his or her lack of sophistication, may not be able to satisfy the onus required. That, of course, does not mean that the court would have found as a fact that the rate charged is unwarranted. It simply means that the lender has failed to prove that the rate is warranted. It may indeed be a warranted rate outside of that courtroom, but has not been proved such in the courtroom, with the result that all of these consequences flow.

**The Chairman:** What the judge has to determine is whether or not the rate charged was unwarranted on the date the transaction was entered into.

**Mr. Riendeau:** I would suggest, Mr. Chairman, that what the judge has to decide is whether or not the lender has discharged the onus of proof; that is, he must prove that the rate was warranted.

**The Chairman:** That is the negative approach.

**Mr. Riendeau:** Unfortunately, that is the approach taken in the bill.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You do not think that the plaintiff has the onus in the first instance?

**Mr. Cohen:** It depends on who the plaintiff is. It is the lender, whether plaintiff or defendant, who, under the bill, as we read it, has the burden of proof, and we recommend that that be changed, at least to the point that the borrower comes forward and shows a minimum of two things in order to shift that onus, one being that in some way he has been hard done by and, secondly, that his bargaining position is such that he has been taken advantage of. At that point, in our view, the onus should shift, but not until at least those two criteria have been met.

**Senator Connolly (Ottawa West):** You do not think he should have the onus also of showing that the rate was an unwarranted rate?

**Mr. Fingerhut:** That basically flows from the development of the courts of equity, which deals with what are called unconscionable transactions. There is a line of cases which have held that where an individual, first of all, has, either because of a weakness in bargaining position or an inability to understand the contract in question, been taken advantage of and, as a result, the other party has made an inordinate profit, the court looks to the person who benefited for proof that, in all the circumstances, it was reasonable for the transaction in question to have taken place.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is the point where the onus shifts?

**Mr. Fingerhut:** Yes, which is an exception still to the usual jurisprudence which states that the plaintiff always has the onus. The courts have tried to help the unsophisticated, the little old lady, who has truly been taken advantage of. Every once in a while you hear of a farmer who, in a state of intoxication, has sold his farm for much less than its market

[Traduction]

**M. Cohen:** C'est l'aspect inquiétant de cette disposition. Un prêteur novice peut être incapable de répondre aux accusations portées par un emprunteur. Le prêteur ne compte pas nécessairement sur l'appui d'un conseiller juridique et il peut se trouver dans l'impossibilité de défendre sa cause en raison de son manque d'expérience. Cela ne signifie pas, bien sûr, que le tribunal aurait décrété que le taux imposé était excessif, mais tout simplement que le prêteur n'aurait pas réussi à prouver que le taux était justifiable. Il peut effectivement s'agir d'un taux justifié à l'extérieur de ce tribunal, mais qui n'a pas été reconnu comme tel au tribunal. Ainsi, toutes ces conséquences en découlent.

**Le président:** Ce que le juge doit déterminer, c'est si le taux imputé était ou non injustifié le jour où le prêt a été conclu.

**M. Riendeau:** Monsieur le président, je crois que ce que le juge doit décider, c'est si le prêteur s'est ou ne s'est pas acquitté du fardeau de la preuve. Ce dernier doit prouver que le taux était justifié.

**Le président:** C'est l'approche négative.

**M. Riendeau:** Malheureusement, c'est l'approche du projet de loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous ne pensez pas que c'est au plaignant que revient le fardeau de la preuve?

**M. Cohen:** Cela dépend de la personne qui est le plaignant. C'est le prêteur, qu'il soit plaignant ou défendeur, qui a le fardeau de la preuve en vertu du projet de loi dans sa forme actuelle. Nous recommandons que cela soit modifié, et que l'emprunteur soit tenu de signaler un minimum de deux éléments afin de déplacer ce fardeau: premièrement qu'il a été mal traité d'une certaine façon, et deuxièmement, que sa position pour négociateur est telle qu'il a été exploité. A notre avis, le fardeau de la preuve devrait être déplacé, mais pas avant que ces deux critères, à tout le moins, aient été satisfaits.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Vous ne croyez pas que l'emprunteur devrait également prouver que ce taux était injustifié?

**M. Fingerhut:** Cela découle fondamentalement de l'évolution des cours d'équité en ce qui concerne les transactions peu scrupuleuses. Il y a une série de cas qui soutiennent que lorsqu'un particulier a été exploité en raison de la faiblesse de sa position pour négociateur ou de l'incapacité de comprendre le contrat en cause, et que l'autre partie a donc fait un bénéfice excessif, le tribunal impose à la personne qui a tiré profit de l'autre de prouver que, en toutes circonstances, il était raisonnable que la transaction en cause ait lieu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est le point où le fardeau de la preuve est déplacé?

**M. Fingerhut:** Oui, ce qui est cependant une exception à la jurisprudence normale, qui affirme que le plaignant a toujours le fardeau de la preuve. Les tribunaux ont essayé d'aider les personnes peu renseignées, les petites vieilles qui ont véritablement été exploitées. On entend de temps à autre parler d'un agriculteur qui, en état d'intoxication, a vendu sa ferme à un



[Text]

value, with the buyer being aware of the situation, and the courts have taken the position that such transactions are void.

**The Chairman:** I think we have exhausted this particular phase of the discussion. It comes down to a simple reading of the various clauses of the bill.

Are there any other subject matters on which senators would like to ask questions?

**Mr. Ferris:** I should make the comment, Mr. Chairman, that we were asked if in fact we would provide some examples, if not a fairly comprehensive list, of provisions which necessarily alter existing practices and duplicate existing legislation. I believe that is the one.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Ferris:** Well, someone asked me for that and we will do that fairly promptly.

**The Chairman:** Is there anything more you wish to add to your brief and your presentation today?

**Mr. Ferris:** I did not have the benefit of appearing before the committee in the other house. I do not know some of the flavour that might have been picked up or the nuances of the matter which might have been helpful in making a further general statement now. My confreres were there and perhaps they have something to add.

**Mr. Fingerhut:** The only matter I wish to mention now, Mr. Chairman, is contained in the brief, but we did not mention it today. That is the absence of the limitation period in various places in the bill. For example, clause 8 is one in which the borrower can bring into question the warrantedness of the rate several years after the transaction was first entered into. Clause 38, if I recall, also gives a civil right of action to the borrower, who can exercise that civil right again many years after the transaction has been entered into.

Perhaps it is only right at least to mention that we believe that the route or the approach taken by the provincial authorities in their consumer protection legislation is limiting this right. It limits it in one case to a period of one year and in another to six months after the transaction has been initially signed at a point in time, when this right to complain of a transaction that has been entered into would terminate.

**The Chairman:** What do you recommend? Six months?

**Mr. Fingerhut:** I think one year would likely be a sufficient period of time. That period has been chosen by the Quebec Consumer Protection Act. It has also been chosen by one Ontario statute. I believe the Ontario Business Practices Act specifies six months.

**The Chairman:** I see. Is there anything else?

**Mr. Ferris:** No. That completes it, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I wish to thank you very much. I told you this morning, and I will repeat now, how highly I regarded

[Traduction]

montant moindre que la valeur de la ferme sur le marché, alors que l'acheteur était conscient de la situation. A cet égard, les tribunaux ont adopté la position que de telles transactions sont nulles.

**Le président:** Je pense que nous avons épuisé cet aspect particulier de la discussion. Nous en arrivons à une simple lecture des diverses dispositions du projet de loi.

Y a-t-il d'autres sujets sur lesquels les sénateurs aimeraient poser des questions?

**M. Ferris:** J'aimerais dire, Monsieur le président, qu'on nous a demandé si nous pouvions donner des exemples, si non une liste assez complète, de dispositions qui modifient nécessairement les pratiques existantes et font double emploi avec les mesures législatives actuelles. Je pense que c'en est une.

**Le président:** Oui.

**M. Ferris:** Quelqu'un m'a demandé cela et nous nous en occuperons le plus tôt possible.

**Le président:** Voulez-vous ajouter autre chose à votre mémoire ou à votre exposé d'aujourd'hui?

**M. Ferris:** Je n'ai pas eu la chance de comparaître devant le comité de la Chambre des communes. Par conséquent, je ne connais pas toute la saveur ou toutes les nuances de la question, ce qui aurait pu être utile pour faire maintenant une autre déclaration générale. Mes confrères étaient là et peut-être voudront-ils ajouter quelque chose.

**M. Fingerhut:** Le seul point que j'aimerais mentionner maintenant, Monsieur le président, est contenu dans le mémoire, mais nous n'en avons pas fait état aujourd'hui. C'est l'absence de la période de limite à divers endroits dans le projet de loi. Par exemple, l'article 8 permet à l'emprunteur de remettre en question la validité du taux plusieurs années après le jour où le prêt a été conclu. L'article 38, si je me souviens bien, accorde également le droit civil de poursuite à l'emprunteur, qui peut exercer ce droit, encore une fois, plusieurs années après que le contrat a été conclu.

Il est peut-être juste de mentionner à tout le moins qu'à notre avis, l'approche adoptée par les autorités provinciales dans leurs mesures législatives visant à protéger le consommateur limite ce droit. Elle le limite dans un cas à une période d'un an, et dans un autre à une période de six mois après que le prêt a été conclu.

**Le président:** Quelle serait votre recommandation? Six mois?

**M. Fingerhut:** Je pense qu'un an serait vraisemblablement une période suffisante. C'est la période qui a été adoptée dans la Loi sur la protection du consommateur au Québec, de même que dans une loi de l'Ontario. Mais je pense que la Loi sur les pratiques commerciales de l'Ontario spécifie une période de six mois.

**Le président:** Je vois. Y a-t-il autre chose?

**M. Ferris:** Non. C'est tout, monsieur le président.

**Le président:** Je tiens à vous remercier; j'ai déjà dit ce matin et je le répète, que j'ai énormément apprécié votre mémoire. Il

[Text]

your brief. I thought it was a pretty thorough exposition of the subject matter with criticism where it appeared criticism was warranted and, in some cases, suggestions as to why you were criticizing particular clauses. I think it was thoroughly done.

**Mr. Ferris:** Thank you very much.

**The Chairman:** We are very happy you did it.

**Mr. Ferris:** Thank you. We hope we have been of some assistance, and we look forward to coming back again on other occasions for other bills.

**The Chairman:** We will be happy to have you. Thank you.

**The Chairman:** Honourable senators, representing the Montreal City and District Savings Bank this afternoon are Mr. Lavoie, Mr. Antaki, Mr. Collin and Mr. Parent. I understand Mr. Lavoie will make the opening statement. He is the Vice-President and General Manager and Chief Operating Officer of the Montreal City and District Savings Bank.

**M. Roger Lavoie, vice-président, directeur général et chef des opérations, la Banque d'Épargne de la Cité et du district de Montréal:** Monsieur le président, messieurs les membres du Comité du Sénat, c'est un grand privilège pour la Banque d'Épargne que de pouvoir se présenter devant votre Comité pour exposer ses points de vue sur le projet de loi C-16. Déjà, au début du mois courant, notre président, M. André Marcil, en traitant du Livre Blanc, a donné un bref historique de la Banque. Je voudrais quand même vous donner un bref aperçu de notre Banque fondée en 1846, incorporée en 1871 sous la Loi des Banques d'Épargne du Québec. Aujourd'hui, elle a un réseau de 104 succursales dans la région de Montréal, et disons que la 105<sup>ème</sup> succursale ouvrira ses portes le 4 avril; au-delà de 550,000 déposants transigent avec nous. L'actif de notre Banque se totalise à plus de 1 milliard 150 millions.

Le portefeuille comprend, entre autre, 650 millions en prêts hypothécaires qui représentent 29,000 comptes, 78 millions en prêts personnels qui représentent 32,000 comptes, et un portefeuille d'obligations de l'ordre de 250 millions. Pour le futur, nous sommes fermement décidé à maintenir notre rythme de progression.

Avec la révision de la Loi des banques, nous entrevoyons s'établir en dehors de la province de Québec; continuer de développer nos services actuels d'une façon agressive; maintenir la recherche dans le but de satisfaire les besoins d'une clientèle toujours croissante dans des politiques orientées vers le consommateur de tous les milieux, favorisant ainsi la libre concurrence.

As I have just said, our President on an earlier occasion this month reviewed briefly the history of our bank and the outstanding position it occupies in the Montreal financial community. Its customers, borrowers and depositors come from all walks of society and all ethnic groups. They are mostly individuals who, trusting the bank, prefer to deal with it for all their banking requirements. As a result and in view of the definitions of "lender" and "borrower" in the bill, practically

[Traduction]

constitue selon moi un examen très complet de la question, avec des critiques souvent fondées que vous avez pris la peine de justifier. Vous avez donc fait un travail excellent.

**M. Ferris:** Je vous remercie beaucoup.

**Le président:** Nous tenons encore une fois à vous féliciter.

**M. Ferris:** Je vous en remercie; nous espérons avoir pu vous être utiles, et nous serions heureux de revenir parmi vous lors de l'étude d'autres bills.

**Le président:** Nous serons très heureux de vous inviter, je vous remercie.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons parmi nous cet après-midi des représentants de la Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal, MM. Lavoie, Antaki, Collin et Parent. Je crois que M. Lavoie a une déclaration préliminaire; il est vice-président, directeur général et chef des opérations de la Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal.

**Mr. Roger Lavoie, Vice President and Chief Operating Officer of Montreal City and District Savings Bank:** Mr. Chairman, honourable members of the Senate Committee, we feel privileged to have been invited to present our views on Bill C-16. At the beginning of the month, while considering the White Paper, our President, Mr. André Marcil had already made a brief historical review of our bank, which was created in 1846 and incorporated in 1871, under Quebec Savings Banks Act. Today, it operates a network of some 104 branches in the Montreal region, and number 105 will open on the 4th of April. More than 550,000 depositors deal with us, and the assets of our bank amount up to 1 billion 150 millions.

Our portfolio includes, among others, 650 millions in form of mortgage loans, for 29,000 accounts, 78 millions for personal loans, for 32,000 accounts, and bonds of approximately 250 millions. We are eager to maintain the same rhythm of expansion in the future.

With this revision of the Bank Act, we intent to operate outside Quebec, to continue and develop aggressively, our present service and to try our best to meet the needs of an increasing number of customers with policies aimed at customers from every social and economic background, in order to support free competition.

Comme je viens de le dire, notre président a déjà brièvement donné au début de ce mois un historique de notre banque, et il a rappelé la position exceptionnelle dont elle jouit dans le monde financier de Montréal. Ses clients, emprunteurs et déposants, appartiennent à toutes les classes de la société, et à tous les groupes ethniques. Ce sont surtout des particuliers, qui ayant confiance en nos services préfèrent traiter avec nous pour toutes leurs transactions bancaires. En conséquence, et



[Text]

all of the transactions of the bank would come under the provisions of the proposed legislation. Our position in that respect is different from that of chartered banks.

The brief of the bank was prepared by members of the staff who are on hand. With the chairman's permission, I would like to ask them to make the presentation. Of course, we are all ready to answer any questions that you might wish to raise.

**The Chairman:** Are there any questions? Mr. Antaki, what is your concept of interest?

**Mr. Camille Antaki, Secretary, The Montreal City and District Savings Bank:** Our concept of interest is the restricted concept, sir.

**The Chairman:** How would you define it?

**Mr. Antaki:** I would define it as anything directly related to the cost of money, sir, to the cost of money to the borrower. Whatever has been described here as bonus or discount would all go into the interest; but any other expense connected or related in any way to the loan itself would not be included in the interest rate, according to our concept.

**The Chairman:** Why?

**Mr. Antaki:** Because it is not directly part of the cost of the money to the borrower, sir. If we charge him \$100 for notaries' fees we cannot expect this to be considered as part of the interest that he is paying on the money he is getting. It is part of the expense he is incurring, but we are giving it a more restricted definition in our conception.

**The Chairman:** Why do you call it a more restricted definition?

**Mr. Antaki:** Because the Quebec consumer protection act goes beyond that, although mortgage loans are not covered, or first mortgage loans are not covered by that act. They give it, under "personal loans" a wider definition, sir.

**The Chairman:** Of interest?

**Mr. Antaki:** Not exactly; but the rate that has to be stated would include all the ancillary expenses.

**The Chairman:** Well now, you are using another expression: "ancillary expenses."

**Mr. Antaki:** I have to ask the indulgence of yourself, Mr. Chairman, and members of the Senate. I may not be as good in the use of English as I should be.

**The Chairman:** No. Your English is perfect.

**Mr. Antaki:** Well, perhaps in the choice of a word like that I may be inaccurate.

**The Chairman:** Not at all. What I wanted to know was, what is it that is ancillary?

**Mr. Antaki:** I would say, sir, that the ancillary expenses—and I hope I am speaking for all the panel now, because I would not like to speak as an individual here—would be, for

[Traduction]

étant donné les définitions de «prêteur» et «emprunteur» du bill, pratiquement toutes nos transactions sont visées par ses dispositions; à cet égard, notre position est différente de celle des banques à charte.

Des membres du personnel qui sont ici ont rédigé notre mémoire; avec la permission du président, je leur demanderai de le présenter, et nous sommes naturellement prêts à répondre à toutes vos questions.

**Le président:** Y a-t-il des questions? M. Antaki, quelle est votre conception de l'intérêt?

**M. Camille Antaki, secrétaire, de la Banque d'Épargne de la Cité et du District de Montréal:** Monsieur, notre conception est celle d'un intérêt restreint.

**Le président:** Comment le définiriez-vous?

**M. Antaki:** Je dirais qu'il couvre tout ce qui touche directement le prix de l'argent, monsieur, ce qu'il coûte à l'emprunteur. Tout ce qui a été décrit ici comme rémunération supplémentaire ou rabais intervient aussi dans l'intérêt selon notre conception, toutes les autres dépenses, liées ou rattachées de quelque manière aux prêts ne devraient pas faire partie du taux d'intérêt.

**Le président:** Pourquoi?

**M. Antaki:** Parce qu'elles ne font pas directement partie du coût de l'argent pour l'emprunteur, monsieur; si nous lui faisons payer \$100 pour les honoraires de notaire, nous ne pouvons pas considérer que cette somme fait partie de l'intérêt qu'il verse sur l'argent qu'il emprunte. Cela intervient au niveau de ses dépenses, mais selon notre conception, notre définition est plus restreinte.

**Le président:** Pourquoi parlez-vous de définition plus restreinte?

**M. Antaki:** Parce que la loi du Québec sur la protection des consommateurs va plus loin que cela, quoique les prêts hypothécaires, qu'ils soient premiers ou non, ne sont pas visés par cette loi qui donne aux «prêts personnels» une définition plus large, monsieur.

**Le président:** De l'intérêt?

**M. Antaki:** Pas exactement, mais le taux qui doit être stipulé inclurait toutes les dépenses connexes.

**Le président:** Vous employez maintenant une autre expression: «Dépenses connexes».

**M. Antaki:** Je dois vous demander monsieur le président, et vous aussi, messieurs les sénateurs, d'être indulgents à mon égard, il est possible que je ne parle pas anglais aussi bien que je le devrais.

**Le président:** Non, votre anglais est parfait.

**M. Antaki:** Peut-être que dans les choix des termes comme celui-là je manque de précision.

**Le président:** Pas du tout. Je voudrais simplement connaître les dépenses qui sont connexes?

**M. Antaki:** Je dirais monsieur, que les dépenses connexes, et j'espère que je parle au nom de tout le groupe maintenant, parce que je ne voudrais pas parler simplement en mon nom,



[Text]

example, the expenses of a surveyor, which we usually pay, or have the borrower pay, the notary's fees, inspection fees, and the like, sir. These may go up or down according to the intricacy of the deal, rather than according to the amount of the loan.

**The Chairman:** Do you insure your loans?

**Mr. Lionel Collin, Deputy General Manager, The Montreal City and District Savings Bank:** Our mortgage loans are not insured for life.

**The Chairman:** And the premium is paid by whom?

**Mr. Collin:** When the mortgage is insured for life it is paid by the borrower.

**The Chairman:** Are there occasions when the lender, that is, the bank, pays the insurance premium?

**Mr. Collin:** The Bank holds a blanket fire insurance on mortgage loans and for this insurance, the bank pays the premium.

**The Chairman:** You pay the fire insurance premium.

**Mr. Collin:** We pay the fire insurance premium, but as a blanket for the mortgage insurance as a whole.

**The Chairman:** On personal loans to you cover the person by insurance?

**Mr. Collin:** Yes. We do cover the person by insurance.

**The Chairman:** Do you pay the premium or does the borrower?

**Mr. Collin:** In the rate we charge right now, the premium is included, but the bank will remit the premium to an insurance company. The bank will pay the premium, but it is already charged in the rate of interest.

**The Chairman:** It is one of the elements used to calculate the amount of the rate.

**Mr. Collin:** Yes.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, we have gone into this before but these gentlemen are a very interesting Quebec bank. They raised the constitutional question, and they want the provincial and federal laws brought into line.

**The Chairman:** In other words, they want uniformity.

**Senator Macnaughton:** Yes. That is understandable, of course.

In No. 2 of the summary of recommendations, Mr. Antaki, you ask that the minister be given authority to exempt the lending institutions from the unwarranted interest rate concept.

**Mr. Antaki:** Yes.

**Senator Macnaughton:** What do you mean by that?

**Mr. Antaki:** May I get back to paragraph 1? I could not help hearing the discussion about the statute of limitations.

[Traduction]

seraient par exemple: les dépenses relatives aux services d'un expert, qu'habituellement nous payons ou que nous demandons à l'emprunteur de payer, les honoraires du notaire, les frais d'inspection, et les dépenses de ce genre. Ils peuvent être plus élevés ou plus faibles suivant la complexité de la transaction, plutôt en fonction du montant du prêt.

**Le président:** Assurez-vous vos prêts?

**M. Lionel Collin, sous-directeur général de la banque d'Épargne de la cité et du district de Montréal:** Nos prêts hypothécaires ne sont pas visés par une assurance-vie.

**Le président:** Et qui paie la prime?

**M. Collin:** Lorsque l'hypothèque est visée par une assurance-vie, l'emprunteur paie la prime.

**Le président:** Arrive-t-il que le prêteur, c'est-à-dire la banque, paie la prime d'assurance?

**M. Collin:** La banque paie une prime d'assurance contre l'incendie sur les prêts hypothécaires.

**Le président:** Vous payez la prime d'assurance contre l'incendie.

**M. Collin:** Nous payons la prime d'assurance contre l'incendie, mais comme protection pour l'ensemble de l'assurance sur l'hypothèque.

**Le président:** Pour les prêts personnels l'emprunteur est-il protégé par une assurance?

**M. Collin:** Oui, l'emprunteur est protégé par une assurance.

**Le président:** Payez-vous la prime ou est-ce l'emprunteur qui la paie?

**M. Collin:** La prime est incluse dans le taux que nous imposons actuellement, mais la banque verse la prime à une compagnie d'assurances. La banque paie la prime mais, elle est déjà incluse dans le taux de l'intérêt.

**Le président:** C'est un des éléments employés pour calculer le montant du taux.

**M. Collin:** Oui.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser?

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, nous avons déjà abordé cette question, mais ce monsieur représente une banque québécoise très intéressante. Ils ont soulevé la question constitutionnelle, et ils veulent que les lois provinciales et fédérales concordent.

**Le président:** Autrement dit, ils veulent l'uniformité.

**Le sénateur Macnaughton:** Oui. C'est, bien sûr, compréhensible.

Au n° 2 du résumé des recommandations, vous recommandez, M. Antaki, que le ministre soit habilité à exempter les institutions de prêts du taux d'intérêt non garanti.

**M. Antaki:** Oui.

**Le sénateur Macnaughton:** Que voulez-vous dire?

**M. Antaki:** Puis-je revenir au paragraphe 1? Je n'ai pas pu m'empêcher d'écouter la discussion au sujet du statut pré-

[Text]

We refer to it in our brief. I am afraid this would be considered as being provincial jurisdiction, and this is the reason for this recommendation. Where there has been a limitation for criminal offences under the act, no limitation was included on the civil action. In our province the borrower could sue us 30 years after the loan is made, whereas we could sue him only five years afterwards, because it is a business prescription, as we call it, in the one sense, and a civil prescription, in the other sense. Therefore we could, theoretically, be sued 29 years after the loan is made, and we could perhaps be taxed with having made a loan at an unwarranted rate. This is, of course, putting us to a staggering exposure. This is under recommendation No. 1. If I may address you on this matter, Mr. Chairman, this is only to say that there may be another constitutional obstacle or hurdle that both levels of authority have to agree upon.

**The Chairman:** Well, if you have a liability under Quebec law for being sued civilly by a borrower for a period of 29 years after the transaction, and if we put a time limit under which the civil action under this bill could be brought of one year, that would not bother you at all.

**Mr. Antaki:** No, but it would be declared unconstitutional, this one section, and still the borrower could sue the bank after 29 years.

**The Chairman:** I am assuming that under the Quebec law your liability would remain. Whether that statute, in the circumstances, is constitutional or not, is another question. We are not expressing any opinion on that.

**Mr. Antaki:** I understand, sir, but it is just that this was one of our fears, namely, the fact that the bill kept silent on the question of limitation of civil recourse against us or established a time limit that would be declared unconstitutional. Therefore, we are actually left with the provincial statute of limitations, and as a result, exposed during the long periods of time I have just mentioned. Of course, we will not lose anything by a time limit being included in the act, that's for sure; but to what extent it would give us protection, we are doubtful about, and we are afraid that 29 years after the loan is made we could still be sued and have to discharge the onus of proof that our rate was warranted.

**Senator Connolly (Ottawa West):** To put it very briefly, I suppose you could say this: if we put a limitation period of one year, by amendment, into this bill, it would certainly help you in respect of people that might want to attack the loan under the provisions of this bill; but we could not affect, in any way, the position under the civil law of Quebec.

**Mr. Antaki:** That is correct, sir.

Perhaps I may go now to the question asked by Senator Macnaughton. The second point is very important to us. In the

[Traduction]

voyant des limitations. Nous le mentionnons d'ailleurs dans notre mémoire. Je crains qu'on ne pense que cela relève de la compétence du gouvernement provincial, et c'est la raison de cette recommandation. Tandis qu'aux termes de la loi il y a eu une restriction pour les délits criminels, aucune n'a été apportée aux poursuites au tribunal civil. Dans notre province, l'emprunteur peut nous poursuivre trente ans après que le prêt aura été accordé, tandis que nous ne pouvons le poursuivre que dans les cinq ans qui suivent, parce que dans un cas c'est une prescription acquisitive, comme nous l'appelons, et dans l'autre une prescription civile. Par conséquent, théoriquement, on pourrait nous poursuivre vingt-neuf ans après que le prêt ait été octroyé, et on pourrait peut-être nous accuser d'avoir accordé un prêt à un taux excessif. Bien entendu, cela nous place dans une position très délicate. Nous en parlons dans la recommandation n° 1. S'il m'est permis de m'adresser à vous sur cette question, monsieur le président, c'est uniquement pour dire qu'il est possible qu'il y ait un autre obstacle constitutionnel sur lequel les deux paliers de gouvernement doivent se mettre d'accord.

**Le président:** Si aux termes de la loi québécoise vous pouvez être poursuivi devant un tribunal civil par un emprunteur vingt-neuf ans après la transaction, et si nous imposons un délai limité d'un an dans le cadre duquel les poursuites peuvent être intentées devant un tribunal civil, cela ne vous dérangerait pas du tout.

**M. Antaki:** Non, mais on déclarerait cet article particulier inconstitutionnel, et l'emprunteur pourrait toujours poursuivre la banque après vingt-neuf ans.

**Le président:** Je suppose qu'en vertu de la loi québécoise votre responsabilité demeurerait inchangée. Quant à savoir si en l'occurrence, cette loi est constitutionnelle ou non, c'est une autre question. Nous ne formulons pas d'opinion précise à ce sujet.

**M. Antaki:** Je comprends monsieur, mais une de nos craintes était simplement que le projet de loi ne prévoit pas de délai limité pour les poursuites contre nous en matière de procédure civile ni n'établit de délai au-delà duquel des poursuites seraient déclarées inconstitutionnelles. Par conséquent, nous n'avons que la loi provinciale prévoyant des restrictions, et pouvons donc courir le risque d'être poursuivi comme je l'ai fait observer. Bien sûr, l'inclusion de ce délai dans la loi ne nous enlèvera rien; mais nous ne sommes pas convaincus que cela aidera à nous protéger, et nous craignons que 29 ans après que le prêt ait été consenti nous puissions toujours être poursuivis et devons assumer le fardeau de la preuve que nos intérêts étaient justifiés.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** J'imagine que nous pouvons résumer la situation ainsi: si nous modifions le bill de façon à y incorporer une limite d'un an, cela nous aidera à nous défendre contre les gens qui voudraient attaquer le prêt en vertu des dispositions de ce bill; mais cela n'aurait aucun effet si le prêt était attaqué en vertu du droit civil du Québec.

**M. Antaki:** C'est exact, Monsieur.

Si vous me le permettez, j'aimerais passer à la question posée par le sénateur Macnaughton. Le deuxième aspect qu'il



[Text]

details we have put in our brief, sir, we have said that we were being treated like loan sharks, occasional lenders, etc. We were all being treated alike. We are suggesting that if we carry out certain requirements that the minister may see fit to impose, or if we meet certain standards that he saw fit to impose on such institutions as ourselves, we could apply, and eventually, so long as we met these tests or standards, we would be exempted completely from this clause 8, because of the onerous burden that it throws on the lender. This is the meaning of this recommendation, sir.

**Senator Macnaughton:** Jumping over the next one, which deals with advertising, and which is pretty clear, could I call your attention to page vii, paragraph 13, "Prepayments". You must have quite a bit to say on the question of prepayments.

**Mr. Antaki:** Under this paragraph we are faced with the problem that must have often been raised before your committee, namely, the question of matching deposits with payments of mortgage loans. Allow me, if I may, to get back to the position of our bank. It has a direct effect on this paragraph 13. Our bank is not like other banks. We have a 60 per cent mortgage portfolio, where they have perhaps 10 per cent or something like that. We have about a 10 per cent or less personal loan portfolio, and we cannot go out and lend to companies on the security of warehouse bills or other assets pursuant to section 88 of the Bank Act. We are forbidden to do that, and, therefore, our inflow of money, whatever money comes back to us that we have lent, would have a very slow cycle compared to an ordinary bank, because under a personal loan they would get their dollars coming back much quicker than we do because of the composition of our portfolio. Therefore, we stand to be stuck with our mortgages, which is a substantial part of our portfolio, and we tend to be stuck with this for a long period of time and, therefore, we would be exposed to a fluctuation in rates much more than another bank that could adapt quickly to a fluctuation in market rates. This is just to give this committee an idea of how vulnerable we are in this area.

Getting back to specifics, during the first three years we are getting one-year term deposits—non-chequable super saving, and ordinary deposits chequable savings accounts. In order to be able to organize our portfolio in relation to our deposits and liabilities to our depositors, we have to have at least three years during which the borrower cannot refund any amount or any portion of his loan. This is necessary in order for us to be able to administer our operations properly.

**The Chairman:** You mean to absorb your costs?

**Mr. Antaki:** That is right, sir. This is the first part of it. We have gone through it at great length inside the bank and with

[Traduction]

a soulevé est très important pour nous. Parmi les détails que nous avons inclus dans le mémoire, Monsieur, nous avons dit qu'on nous traitait comme des usuriers, des prêteurs occasionnels, etc. Nous sommes traités de la même façon qu'eux. Nous estimons que si nous respectons certaines exigences que le Ministre peut juger bon d'imposer, ou si nous nous conformons à certaines normes, qu'il jugerait opportun d'imposer aux institutions telles que la nôtre, nous pourrions demander l'exemption et nous pourrions peut-être, dans la mesure où nous nous conformons aux essais ou aux normes, être exemptés entièrement de l'article 8 et de l'énorme fardeau qu'il impose aux prêteurs. C'est ce que vise cette recommandation, Monsieur.

**Le sénateur Macnaughton:** J'aimerais que nous sautions la prochaine recommandation, qui parle de la divulgation et qui est assez claire, pour attirer votre attention sur la page VII, paragraphe 13 intitulé «remboursements anticipés». Vous devez avoir de nombreux commentaires à nous faire à l'égard des remboursements anticipés.

**M. Antaki:** Nous avons toujours, en vertu de ce paragraphe, le problème qui a dû être souvent soulevé devant votre comité, Monsieur, à savoir la question d'assortir les dépôts aux remboursements des prêts hypothécaires. Permettez-moi de parler de la position de notre banque. Elle a une incidence directe sur le paragraphe 13. Notre banque n'est pas comme les autres. Nous avons un portefeuille hypothécaire de 60 p. 100 tandis que celui des autres banques s'élève à environ 10 p. 100. Nous avons un portefeuille de prêts personnels d'environ 10 p. 100, ou moins, et nous ne sommes pas autorisés à prêter aux sociétés sur la garantie de reçus d'entrepôt ou autres avoirs en vertu de l'article 88 de la Loi sur les banques. On nous l'interdit. L'argent que nous avons prêté et qui nous est remboursé, aurait donc un cycle très lent comparativement à une banque ordinaire. En effet, dans le cas d'un prêt personnel, cette dernière récupérerait ses dollars beaucoup plus rapidement que nous à cause de la composition de notre portefeuille. Ainsi, nous risquons d'être pris avec nos hypothèques, qui comptent pour une partie substantielle de notre portefeuille, et cela pour une longue période. Nous serions donc exposés à la fluctuation des taux beaucoup plus qu'une autre banque qui, elle, pourrait s'adapter assez rapidement aux variations des taux sur le marché. Ces commentaires visent à faire comprendre à ce comité à quel point nous sommes vulnérables dans ce secteur.

Pour en revenir aux faits précis, disons qu'au cours des trois premières années nous obtenons surtout des dépôts à terme d'un an—des dépôts en fonction des super-épargnes sans comptes chèques et des épargnes avec comptes chèques ordinaires. Si nous voulons pouvoir organiser notre portefeuille en fonction des dépôts et des risques qu'ils comportent, nous devons disposer d'au moins trois ans pendant lesquels l'emprunteur ne pourra rembourser aucune portion de son prêt. C'est indispensable si nous voulons administrer correctement nos activités.

**Le président:** Vous voulez dire pour amortir vos coûts?

**M. Antaki:** C'est exact, monsieur. C'est en partie cela. Nous en avons discuté longuement à la banque et avec notre vice-



[Text]

our vice-president. We have tried to find out whether we could accommodate, instead of 10 per cent, 5 per cent or some token of prepayment, and we have come out with the result that we absolutely could not manage our operation costs if we allowed anybody to refund any portion before the three-year period. I suppose this would answer paragraph (e).

Paragraph (b) is even more difficult for us to live with.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Before the witness goes on, Mr. Chairman, what he has just said sounds like a complicated problem and an individual problem. I would like to point out here that there have been over many, many years provisions like this in the common law provinces whereby no prepayment of principal in the first one, two or three, or sometimes five years is allowed as a special clause because of special conditions prevailing. I can simply conclude that what the witness has said is not an unreasonable kind of request because I think it has been done very often in mortgage contracts.

**The Chairman:** The answer is a very simple one, that it takes them three years from the time they enter into a mortgage transaction to recover their costs and, therefore, if the mortgage is prepaid within a three-year period they have some amount of cost that has not been absorbed and some of their other income has to take care of it.

**Senator Cook:** They make a net loss on a transaction.

**The Chairman:** That is right. We understand that.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The device they suggest seems to me to be a reasonable type of device to avoid this happening.

**Mr. Antaki:** It took us quite an exhaustive study to find the optimum minimum repayment time that we could accommodate, and we have come out with three years. We could have obtained five years, but having studied our figures we have found that, in our bank, the two lines crossed at three years.

The second paragraph raises a similar problem. All of this, if I may say so, sir, is described and substantiated in the brief itself.

**Senator Macnaughton:** The purpose is to get it on the record, which is really our red-hot document.

**Mr. Antaki:** The second point is the question of renewal. This is really completely inadmissible, if I may say so. It is unacceptable, or whatever the word is, that the renewal should have an effective date retroactive to the effective date of the loan renewed. This means that after three years, if my borrower comes back and instead of paying the whole amount of the loan, he wants a renewal of the same loan, or even a new loan, but on the same property, with the same borrower, and I agree to give him this renewal for three years, he would be entitled to prepay at any time at the end of the fourth year the full

[Traduction]

président. Nous avons tenté de découvrir comment nous pourrions fonctionner avec 5 p. 100, ou un autre remboursement anticipé minimal, plutôt qu'avec celui de 10 p. 100; nous avons découvert qu'il nous est absolument impossible d'administrer nos frais d'exploitation si nous permettons à une personne de rembourser une portion du prêt avant la fin de la période de trois ans. C'est tout ce qu'il y a à dire à propos de l'alinéa (e).

Il nous est encore plus difficile d'accepter l'alinéa (b).

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Avant que le témoin ne poursuive, monsieur le président, j'aimerais faire remarquer que ce qu'il vient de dire ressemble à un problème complexe et individuel. Je voudrais souligner que pendant de très nombreuses années, il y a eu des dispositions de ce genre dans le droit coutumier en vertu desquelles il n'était pas permis comme condition particulière d'effectuer des versements anticipés du principal au cours de la première, des deux, trois et parfois cinq premières années de la transaction à cause de circonstances particulières. Je conclus simplement que ce que le témoin a mentionné n'est pas une demande déraisonnable car je crois que cela s'est produit très souvent dans le cas de prêts hypothécaires.

**Le président:** La réponse est très simple car il leur faut trois ans à partir du moment où ils concluent une transaction hypothécaire pour rentrer dans leurs frais et par conséquent, si l'hypothèque est remboursée avant une période de trois ans, une partie des coûts ne sont pas absorbés et ils doivent l'être par d'autres sources de revenu.

**Le sénateur Cook:** Ils subissent donc une perte nette dans cette transaction.

**Le président:** C'est exact. Nous avons compris.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Le mécanisme qu'ils proposent me semble un moyen efficace d'éviter ce genre de problèmes.

**M. Antaki:** Nous avons dû procéder à une étude très attentive pour trouver la période minimale de remboursement qui nous satisfasse le plus et nous avons jugé que cette période était trois ans. Nous aurions pu obtenir cinq ans, mais en étudiant nos chiffres, nous nous sommes aperçus que pour notre banque les deux lignes se rejoignaient au bout de trois ans.

Le deuxième paragraphe soulève un problème semblable. Tous ces détails sont décrits dans le mémoire lui-même.

**Le sénateur Macnaughton:** L'objectif est de l'inscrire au compte rendu qui est notre document principal.

**M. Antaki:** Le second point porte sur le renouvellement. Cette disposition est absolument inadmissible, si vous le permettez. Il est inacceptable quel que soit le terme employé, que la date de prise d'effet du renouvellement ait un effet rétroactif à la date de prise d'effet de la transaction renouvelée. Cela signifie qu'après trois ans, si mon emprunteur s'adresse à nouveau à moi et désire renouveler le même prêt au lieu de rembourser le montant total ou même contracter un nouveau prêt sur la même propriété, avec le même emprunteur, si j'accepte ce renouvellement pour une période de trois ans, il

[Text]

amount of the loan. This is the effect of clause 14(1)(b). If I make a loan for five years, Mr. Chairman, and at the end of the period the borrower has made his payments regularly and there is a balance owing at the end of the fifth year, and rather than pay the full amount he would say, "Let us renew this loan for another five years," and I agree to renew the loan to him for five more years at the rate prevailing at the time, he would be entitled at the end of the sixth year to pay the full amount back to me because the renewal effective date has been made retroactive to the effective date of the renewed loan under clause 14(1)(b). So, in managing our operations we advance funds for a five-year period at a given rate, and at the end of the fifth year we are faced with a complete payout, which normally would take place when the rates drop on the market not when the rates increase, but when they drop. It is then that the borrower would come to us and repay the funds advanced. We consider this to be of great danger to us. We advance funds for terms of five years, and 50 to 80 per cent of our mortgage loans are renewed automatically.

**Senator Connolly (Ottawa West):** This is of significance to your bank because of its large mortgage portfolio.

**Mr. Antaki:** Of mortgages in the portfolio which come up for renewal and are actually renewed. That is the point.

**Senator Cook:** These are continuing mortgages as opposed to renewable mortgages; they simply continue on?

**Mr. Antaki:** They continue on, yes. We would like to see them considered as if they were new loans.

**The Chairman:** You want to be in a position to renew these loans as new loans?

**Mr. Antaki:** The bill makes mention of the fact that if mortgage funds are advanced to the same person in respect of the same property at the end of the first term, that mortgage would be considered a renewal of the original loan.

**The Chairman:** With the result that the prepayment provisions would apply?

**Mr. Antaki:** That is right.

**The Chairman:** And you want the renewal to be without the right of prepayment?

**Mr. Antaki:** We want the renewal to be subject to the right of prepayment as if the renewal were an original loan.

It would not be sufficient to simply say that a new loan would not be considered as a renewal. In that case, we would have to go through all of the administrative procedures in respect of each renewal, including the services of a notary and surveyor, and so forth, which would result in additional costs to the borrower. We would like the renewal to take place as it is done now, with a minimum charge of \$25 or \$35. We would like it to be considered as a new loan with the renewal date

[Traduction]

pourrait rembourser n'importe quand après la quatrième année le plein montant du prêt. C'est ce qui découle de l'alinéa 14(1)b). Si je consens un prêt pour une période de cinq ans, monsieur le président, et si au cours de cette période l'emprunteur a effectué ses versements de façon régulière et s'il reste un solde à la fin de la cinquième année, au lieu de payer le plein montant, l'emprunteur peut me demander de renouveler le prêt pour une autre période de cinq ans; si j'accepte de renouveler ce prêt au taux qui prévaut à ce moment, il pourrait à la fin de la sixième année rembourser le plein montant parce que la date de prise d'effet du renouvellement aurait un effet rétroactif à celle du prêt renouvelé en vertu de l'alinéa 14(1)(b). Ainsi, en gérant notre entreprise, nous prêtons de l'argent pour une période de cinq ans à un taux donné et à la fin de la cinquième année, l'emprunteur rembourse le plein montant, habituellement lorsque les taux sont à leur niveau le plus bas sur le marché; non pas lorsqu'ils augmentent, mais lorsqu'ils diminuent. C'est ce moment que l'emprunteur choisit pour rembourser le prêt. Cela nous cause de nombreux inconvénients. Nous prêtons de l'argent pour une période de cinq ans et 50 à 80 p. 100 de nos prêts hypothécaires sont renouvelés automatiquement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ce point est important pour votre banque à cause de l'importance de ses valeurs hypothécaires.

**M. Antaki:** D'hypothèques du portefeuille qui sont renouvelables et qui sont bien renouvelées. C'est important.

**Le sénateur Cook:** Il existe des hypothèques permanentes et des hypothèques renouvelables. L'effet des premières est simplement permanent?

**M. Antaki:** Oui. Nous aimerions qu'on les considère comme de nouveaux prêts.

**Le président:** Vous aimeriez pouvoir renouveler ces prêts comme s'il s'agissait de nouveaux prêts?

**M. Antaki:** Le bill stipule que lorsque des fonds hypothécaires sont consentis à la même personne pour la même propriété à l'expiration du premier terme, l'hypothèque est considérée comme un renouvellement du prêt initial.

**Le président:** Sous réserve des dispositions concernant le remboursement anticipé, n'est-ce pas?

**M. Antaki:** Exactement.

**Le président:** Et vous aimeriez que le renouvellement soit effectué sans que l'emprunteur ait droit de payer par anticipation, n'est-ce pas?

**M. Antaki:** Nous aimerions que le renouvellement soit assujéti aux dispositions concernant le remboursement anticipé, tout comme s'il s'agissait d'un premier prêt.

Il ne suffirait pas de dire simplement que le nouveau prêt est considéré comme un nouveau prêt, car il faudrait alors que chaque renouvellement soit soumis à toutes les procédures administratives, services de notaire et d'arpenteur, ce qui entraînerait des frais additionnels pour l'emprunteur. Nous voudrions que le renouvellement soit effectué selon les normes actuelles, moyennant des frais minimaux de \$25 ou \$350. Nous voudrions qu'il soit considéré comme un nouveau prêt et



[Text]

being the effective date of the loan, thereby making the loan subject to the three-year prepayment provision.

**Senator Cook:** It is the same thing as extending a note. You simply extend the note for a further period.

**Mr. Antaki:** Yes, but in extending the note we want it to be considered as if it were a new loan.

**Senator Cook:** Yes, with no requirement for other charges.

**Mr. Antaki:** That is right.

**Senator Lang:** This clause, in effect, would force you into the position of lending short and borrowing long.

**Mr. Antaki:** It would lead us into the game of musical chairs in that we would have to refuse to renew these mortgage loans on the terms proposed in the bill. Our customers would have to go to another bank for mortgage funds, with the customers of other banks coming to us.

**Senator Cook:** It would be an expensive business for the borrower.

**Mr. Antaki:** It would be expensive for everyone involved, Senator Cook. Long-standing customers of our bank would be forced to go to other banks.

**Senator Macnaughton:** Perhaps I might refer you to paragraph 7 on page 5.

**Mr. Antaki:** Yes. All superlatives being left aside, this, too, is a nightmarish situation for us. Under the laws of the Province of Quebec no one can plead through an agent—on ne peut pas plaider pour autrui.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Except lawyers.

**Mr. Antaki:** Lawyers acting for corporations, senator, or for the government. To give you an example, if I wanted to sue the vice-president of our bank, I could not do so under my lawyer's name. My lawyer would have to institute the action under my name. The proposal under the bill is that the agent, under his down name, would be able to sue the bank, which would result in *plaideur professionnel*. We would be faced with suits initiated by collection agencies in the hope that they receive 20 or 30 per cent of anything recovered.

**Senator Cook:** What types of actions would you be faced with?

**Mr. Antaki:** We could be faced with professional litigants, collection agencies, going to our customers for permission to sue the bank on the basis that they take a portion of any amount awarded by the court. That is dealt with in clause 8(1) of the bill.

**Senator Cook:** I am sure The Montreal City and District Savings Bank does not indulge in padding loans or discounting loans? In other words, it makes loans in the ordinary course of legitimate business.

**Mr. Antaki:** But of course, senator.

[Traduction]

que la date fixée pour le consentement du nouveau prêt corresponde à la date effective du renouvellement, ce qui aurait pour effet de soumettre le prêt aux mêmes conditions de remboursement anticipé qu'un prêt de trois ans.

**Le sénateur Cook:** Cela équivaut-il à reporter l'échéance du billet à une date ultérieure?

**M. Antaki:** Oui, mais nous voulons ainsi que le billet soit considéré comme un nouveau prêt.

**Le sénateur Cook:** Évidemment, en n'exigeant aucun autre frais.

**M. Antaki:** C'est juste.

**Le sénateur Lang:** En réalité, cet article vous forcerait à prêter à court terme et à emprunter à long terme.

**M. Antaki:** Cela entraînerait un jeu de chaise musicale, car il nous faudrait refuser de renouveler certains prêts hypothécaires pour respecter les conditions proposées dans le bill. Nos clients devraient s'adresser à une autre banque pour obtenir des fonds hypothécaires et vice versa.

**Le sénateur Cook:** Cela serait onéreux pour l'emprunteur.

**M. Antaki:** Pour tous les intéressés, sénateur Cook. Nos vieux clients seraient forcés de s'adresser à d'autres banques.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous pourriez peut-être consulter le septième paragraphe de la page 5, à ce propos.

**M. Antaki:** Oui. Nonobstant les écarts de langage, ce serait un cauchemar. En vertu des lois de la province de Québec, nul ne peut plaider pour autrui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Sauf les avocats.

**M. Antaki:** Les avocats peuvent plaider au nom des sociétés ou au nom du gouvernement, sénateur. Par exemple, si je voulais poursuivre le vice-président de notre banque, je ne pourrais le faire, en mon nom personnel, en tant qu'avocat. Il faudrait que mon avocat intente une action pour moi. En vertu de ce bill, un agent pourrait poursuivre la banque, en son nom personnel; son rôle équivaudrait alors à celui d'un plaideur professionnel. Les agences de perception intenteraient des poursuites dans l'espoir de recevoir une commission de 20 ou 30 p. 100 sur les sommes obtenues.

**Le sénateur Cook:** Que vous arriverait-il alors?

**M. Antaki:** Il pourrait arriver que des plaideurs professionnels ou des agences de perception incitent nos clients à poursuivre la banque, moyennant une commission prise à même le montant accordé par le tribunal. Cette pratique est décrite au paragraphe 8(1) du bill.

**Le sénateur Cook:** Je suis certain que la Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal n'abuse pas des taux excessifs ou des taux préférentiels n'est-ce pas? En d'autres termes, elle consent des prêts dans le cours normal de ses affaires licites.

**M. Antaki:** Mais évidemment, sénateur.



[Text]

**Senator Cook:** Exactly. And you charge rates of interest which are set by the recognized money market.

**Mr. Antaki:** That is right.

**Senator Cook:** We have to have some confidence in the judicial system. If you have made a perfectly proper loan—you have not added any unwarranted charges or discounted the loan in any way; you have charged a rate which would be deemed appropriate on the date the transaction was entered into—what do you feel would happen in the event that one of these agencies came along and sued your bank?

**Mr. Antaki:** The case would be dismissed.

**Senator Cook:** Yes, with costs.

**Mr. Antaki:** But where the case is instituted in the small claims court, costs are set at \$5 or \$10. We would have to have one of our people available at that court to answer to groundless charges brought by a collection agency hoping to make some gain from the action.

There is one aspect of your statement senator, which, I respectfully suggest, is not completely accurate. Under clause 8(1)(b) you have considerations of two kinds, the objective criteria and the subjective criteria. In the case of objective criteria, you look at the prevailing rates, which are figures; you look at the cost of funds, which are figures; and you look at the other costs to the lender, which are also figures. All these are objective criteria. We simply put the figures before the court.

When we get into the area of subjective criteria we ask, "What is the degree of risk? What are the relationships between the borrower and the lender?" If I charge 13 per cent to everybody, I may be charging a warranted rate to you, sir, because you are not a risk; I may be charging Mr. Lavoie an undervalued rate because he is a high risk; and I may be charging an unwarranted rate to M. Collin because he is a millionaire and we have had dealings together for 50 years. We can therefore make no such statement as, "We are conducting ourselves properly; we are charging something between 12 per cent and 14 per cent, as the money markets allow us to do, and therefore we are free from guilt." That is not the case.

**Senator Cook:** I think you are being a little over-nervous.

**Mr. Antaki:** It may be so. I am sorry.

**Senator Cook:** I now go on to two other little differences.

I can see quite readily that the clauses pertaining to advertising might afford you difficulty. I see also, of course, that the clause on the prepayment of loans are really difficult for you, and I think you should be exempt. Finally, you deal with the question of interest on a daily basis, and you suggest that if that did come into effect it should be on a minimum balance of \$2,000.

**Mr. Antaki:** Yes. Constant. But the bank is not making this as a suggestion. The bank says that as a matter of principle it

[Traduction]

**Le sénateur Cook:** Exactement. Et vos frais d'intérêts sont établis selon les normes du marché monétaire.

**M. Antaki:** Exactement.

**Le sénateur Cook:** Il nous faut faire confiance au système judiciaire. Ayant consenti un prêt normal à condition que vous n'ayez ajouté aucun frais abusif ni accordé un prêt préférentiel, et que votre taux d'intérêt soit jugé raisonnable selon la date à laquelle la transaction a été conclue—qu'arriverait-il, selon vous, si une de ces agences poursuivait votre banque?

**M. Antaki:** L'appel serait rejeté.

**Le sénateur Cook:** Qui, mais moyennant des frais.

**M. Antaki:** Mais lorsqu'une affaire est entendue devant la Cour des petites créances, les frais sont d'environ cinq ou dix dollars. Il nous faudrait envoyer un de nos représentants à ce tribunal pour répondre aux accusations non fondées qui auraient été portées par cette agence de perception dans l'espoir de tirer des revenus de cette affaire.

Il y a un aspect de votre affirmation, sénateur, qui, sauf votre respect, n'est pas tout à fait exact. À l'alinéa 8(1) (b), on tient compte de deux genres de considérations: les facteurs objectifs et les facteurs subjectifs. Parmi les facteurs objectifs, il y a le taux dominant, le prix de revient des fonds et les autres frais d'exploitation qui sont exprimés en chiffres. Ce sont tous des facteurs objectifs. Nous n'avons qu'à soumettre les chiffres au tribunal.

En ce qui concerne les facteurs subjectifs, nous nous demandons quels sont les risques du prêt et quelles sont les relations existant entre l'emprunteur et le prêteur? Si je demande un taux d'intérêt de 13 p. 100 à tous mes emprunteurs, il peut arriver que je vous demande un taux normal, car vous ne présentez aucun risque; je peux demander à M. Lavoie un taux inférieur à la normale parce qu'il présente un risque élevé; et je pourrais demander un taux excessif à M. Collin parce qu'il est millionnaire et que nous faisons affaire ensemble depuis 50 ans. Donc, nous ne pouvons nullement alléguer que nous nous conduisons convenablement parce que nos taux varient entre 12 et 14 p. 100, qu'ils sont conformes aux taux courants du marché monétaire nous ne pouvons fonder notre preuve de non culpabilité, sur ces critères, car ce n'est pas le cas.

**Le sénateur Cook:** Je crois que vous êtes un peu trop nerveux.

**M. Antaki:** Peut-être. J'en suis désolé.

**Le sénateur Cook:** Je poursuis maintenant avec deux autres petites divergences.

Au premier coup d'oeil, je constate que les dispositions relatives à la publicité peuvent vous causer certains problèmes. Je constate, par ailleurs, que les dispositions relatives aux paiements anticipés de prêts vous causent vraiment des problèmes, et je crois que vous devriez en être exemptés. Enfin, vous traitez de la question de l'intérêt calculé au jour le jour et vous suggérez que, si cette méthode entrait en vigueur on ne devrait l'appliquer que si le solde est d'au moins \$2,000.

**M. Antaki:** Oui, de façon constante. Mais la banque ne fait là qu'une suggestion. La banque dit que, question de principes,

[Text]

would like to stick with the recommendation, it makes in the brief. This is the suggestion of the bank. Quite the contrary, the bank says that if that other suggestion were adopted, it would be very onerous for the bank.

**Senator Cook:** I agree. In other words, this is something which you would accept very reluctantly.

**Mr. Antaki:** Very reluctantly, because of the costs involved. It would be reflected, of course, in the rates we would give our depositors.

**Senator Cook:** I am just dealing with the \$2,000 limit. I know things were a little different in the case I am about to mention, but we had the Bank of British Columbia before us, and they are operating a special account which offers this privilege to certain people if they have a minimum balance of \$500, constant. I was wondering, in view of that, whether you felt the \$2,000 figure was too high. Do you still stick with the \$2,000 figure?

**Mr. Antaki:** Yes, sir. We would, however, like to be a little more precise on this. This eventually concerns the supersavings accounts only, not the 3 per cent chequable accounts, because we cannot even think of this as being possible for the 3 per cent chequing savings accounts. If it were to be considered at all, and \$2,000 is a minimum, it would apply only to supersavings, and very reluctantly at that.

**Senator Cook:** That is not clear from the brief. It would be supersavings?

**Mr. Antaki:** Supersavings is what we call it. These are non-chequable supersavings accounts, which carry at present a 6¼ per cent interest rate at our bank. I emphasize, "at present."

**Senator Cook:** Is that a term deposit?

**Mr. Antaki:** No, sir. It is non-chequable. The 3 per cent is a chequable account.

On the question of agents, on the question of territorial jurisdiction, of course, I suppose there is no problem. It is very clear that anybody that would change his residence would drag us to British Columbia, etc. So this, I do not think, is a problem.

With regard to payment by mail, of course, I suppose this has been covered quite often before you. I would not like to worry you to much with that.

There is a point that is of great concern to us, however, Mr. Chairman, and this is the way payments are used when there is one payment in arrears, and the \$2 limitation. The application of payments would be clauses 10(1)(b) and 12(1)(b). In this case I am dealing with clause 12(1)(b), and this is of great concern to us. In our brief it is to be found at page 16. We consider this matter to be of extreme gravity for our bank, sir, if I may just refer to it. We say here that if there is any payment in arrears the maximum portion of the penalty

[Traduction]

elles aimerait qu'on s'en tienne à la recommandation qu'elle fait dans l'exposé. Voilà ce que la banque suggère. Si cette autre proportion devait être adoptée, la banque affirme bien au contraire, que son application lui serait fort onéreuse.

**Le sénateur Cook:** J'en conviens. En d'autres termes, vous ne vous y conformeriez qu'à grand regret.

**M. Antaki:** Bien à regret, en raison des coûts que cela entraînerait pour nous. Cela se traduirait, bien sûr, par une diminution des taux que nous accordons à nos déposants.

**Le sénateur Cook:** Je ne veux parler que du minimum de \$2,000. Je sais que la situation était quelque peu différente dans le cas que je vais mentionner, mais nous avons entendu le témoignage de représentants de la Banque de la Colombie-Britannique, laquelle offre à certains de ses clients un compte spécial comportant ce privilège, pourvu qu'ils aient un solde minimum constant de \$500. En gardant cela à l'esprit, je me demande si vous ne jugez pas trop élevé le chiffre de \$2,000. Tenez-vous absolument au chiffre de \$2,000?

**M. Antaki:** Oui, monieur. Toutefois, nous aimerions être un peu plus précis à ce sujet. Cela ne s'appliquerait qu'aux comptes d'épargne stable, et non aux comptes avec privilèges de chèques portant intérêt à 3 p. 100, car il est inutile de songer que cela puisse s'appliquer dans ce dernier cas. Si jamais cette disposition était retenue, avec un montant de \$2,000 comme minimum, il faudrait qu'elle ne s'applique qu'aux comptes d'épargne stable, et, encore là, nous ne vous y conformerions qu'à grand regret.

**Le sénateur Cook:** Cela n'est pas clairement exprimé dans votre mémoire. Il ne s'agirait que des comptes d'épargne stable?

**M. Antaki:** Comptes d'épargne stable, voilà comment nous les appelons. Il s'agit de comptes d'épargne stable, sans privilège de chèques portant actuellement intérêt de 6¼ p. 100. J'ai bien dit, actuellement.

**Le sénateur Cook:** S'agit-il de dépôts à termes?

**M. Antaki:** Non, Monsieur. Il s'agit de dépôts sans privilège de chèques. Les comptes portant intérêts à 3 p. 100 sont des comptes sur lesquels on peut tirer des chèques.

Sur la question des agents, et sur celle de la juridiction territoriale, bien sûr, je suppose qu'il n'y a pas de problèmes. Il va de soi que quiconque changerait de résidence nous amènerait avec lui en Colombie-Britannique, etc. Donc, je ne crois que cela pose de problème.

Quant aux paiements par la poste, je suppose, bien sûr, qu'on en a traité souvent devant votre comité. Je ne voudrais pas vous embarrasser avec cette question.

Toutefois, il y a un point qui nous inquiète énormément, monsieur le président, et je veux parler de la façon dont les paiements sont employés lorsqu'il y a un paiement en souffrance, d'arrérages et de la limite de \$2. C'est aux alinéas 10(1)(b) et 12(1)(b) qu'il est question de l'emploi des paiements. Dans le cas qui m'occupe, il s'agit de l'alinéa 12(1)(b), et cela est très important pour nous. Nous en traitons à la page 16 de notre mémoire. Nous estimons que cette question est d'une extrême gravité pour notre banque, Monsieur, si vous me



*[Text]*

provided in the lending transaction should not exceed \$2.00, or, the way we read it, 1 per cent of the payment. This is the way we interpret the act. Whether our interpretation is right or wrong, I do not know. In French this section is completely non-understandable. It cannot be understood. It is completely out of line. In English we understand it to mean what I have just stated.

We say that in this case, if somebody skips a payment, and then keeps on not paying that payment, all we can charge him at the end of the line is \$2.00, or 1 per cent of the payment, which could be \$1.50, perhaps, if he pays \$150.00. So there is every advantage to such a person in dragging his feet and not paying for the full term. This would mean that there would be that amount of funds less in our till which we could use for lending to somebody else. I suppose this has also been covered before you.

I come now to clause 12(4), which says that if I have three payments in arrears, and I happen to come on the day a payment is due and pay it in full, or pay it seven days before the due date, this payment is applicable against the current monthly payment, and the three previous monthly payments remain in arrears. They carry interest, but they remain. We keep them on until the borrower pays these payments that are in arrears. We consider this to be completely illogical.

**Senator Cook:** What is the advantage of that to the borrower?

**Mr. Antaki:** The advantage of that to the borrower is that he could defer his payment of the instalments that are in arrears for any period of time he wishes, until he gets the money. He would be making a new borrowing at the rate that is provided in the act, as far as the payment in arrears is concerned. I am sorry if I am not very clear. If I am in arrears, for example, \$300 a month for three months, and then I come and pay the fourth month and keep paying, I would be borrowing \$900 from the bank, for the period of time I wish, at a rate of interest set out in the act, paying \$2.00 only by way of penalty for that additional borrowing that I am making from the bank. This is the advantage.

**Senator Cook:** Would you be estopped from pressing him to pay the amounts that are in arrears?

**Mr. Antaki:** I could go to court. He would be paying regularly, but I could go to court and sue him to pay me the \$900 which he has not paid.

**Senator Lang:** That is quite impractical, though, is it not?

**Mr. Antaki:** Yes, but the man would be saying, "Why do you not wait until the end? I will pay you then the \$900".

**Senator Cook:** I am trying to see what the advantage is to the borrower.

*[Traduction]*

permettez de vous en parler. Nous disons ici que s'il y a des paiements en souffrance, la pénalité maximale prévue dans le contrat de prêt ne devrait pas excéder \$2, ou, selon la façon dont vous l'interprétez, 1 p. 100 du paiement. Voilà comment nous avons interprété la loi. Je ne sais pas si notre interprétation en est juste. En français, cet article est tout à fait incompréhensible. On ne peut rien y comprendre. Il est tout à fait confus. En anglais, nous l'avons interprété comme je viens de l'expliquer.

Nous prétendons que dans ce cas, si quelqu'un saute un paiement, puis continue de négliger d'effectuer son paiement, la seule pénalité que nous puissions lui imposer, en fin de compte, représente \$2, ou 1 p. 100 du paiement, ou encore \$1.50 si ses paiements s'élèverait à \$150. Dans ces conditions, le client aurait tout avantage à être négligent et à omettre de verser à l'échéance. Cela signifierait que nous aurions ce montant en moins dans notre caisse que nous ne pourrions prêter à quelqu'un d'autre. Je suppose que cette question a déjà soulevée ici, devant le Comité.

Considérons maintenant l'article 12(4)—dans sa version anglaise—qui stipule que si je suis en retard de trois versements et que, le jour de l'échéance ou 7 jours avant la date de l'échéance, j'effectue un versement intégral, ce versement peut être défalqué du versement mensuel et des trois versements antérieurs restant en souffrance. Les intérêts courent mais les versements restent, et resteront d'ailleurs jusqu'au moment où l'emprunteur aura acquitté des versements en retard. Cela nous semble tout à fait illogique.

**Le sénateur Cook:** Quel avantage cela présente-t-il pour l'emprunteur?

**M. Antaki:** L'avantage pour l'emprunteur est qu'il peut remettre ses versements en retard pour une période indéterminée jusqu'au moment où il aura pu se procurer l'argent nécessaire. Ce faisant, il peut contracter un nouvel emprunt au taux prévu par la loi pour couvrir les versements en retard. Excusez-moi si je ne suis pas très explicite. Ainsi, si je suis en retard disons de \$300 par mois pendant trois mois, et que par contre j'acquitte le quatrième mois et que je continue à faire des versements réguliers, je peux alors, emprunter \$900 à la banque pour une période de temps que je souhaite au taux d'intérêt légal et je n'aurai pas payer que deux dollars de pénalité pour l'emprunt supplémentaire que je contracte avec la banque. Voilà l'avantage.

**Le sénateur Cook:** Pourrait-on vous empêcher d'exercer certaines pressions sur votre débiteur pour le forcer à payer les versements en retard?

**M. Antaki:** Je ne pourrais intenter contre lui une action en justice. Il ferait des versements à l'échéance. Mais je pourrais également lui intenter un procès et exiger qu'il me verse les \$900 qu'il n'a pas payés.

**Le sénateur Lang:** C'est fort peu pratique n'est-ce pas?

**M. Antaki:** Oui mais, par contre mon débiteur pourrait me dire: «Pourquoi n'attendez-vous pas jusqu'à la fin? Je vous paierai donc les \$900 que je vous dois.»

**Le sénateur Cook:** J'essaie de voir l'avantage que peut en retirer l'emprunteur.



[Text]

**Mr. Antaki:** It is a loan, sir. If the rate of interest is interesting, he will keep it.

I suppose these are the main points, sir. I am ready to answer questions, if there are any.

**The Chairman:** We have been dealing with them as we went along. You have heard the discussions that went on before and you have some idea of our thinking. Is there anything else you wish to add?

**Mr. Antaki:** Are there any questions about deposits and interest? Mr. Collin asks me to state that, at present, on the 3 per cent savings chequable account, we are calculating interest on a minimum three-month basis and crediting at the end of each three months. This is what the bank does presently. On the super savings, 6¼ per cent non-chequable accounts, we are calculating on the minimum monthly balance and crediting at the end of each three months. Of course, the bank would like to keep this status quo and keep the situation as it is, although in the brief we are giving in to the requirement of the bill that crediting should be done each month, but we are requesting that it should not be reduced below that period. The bill requires us to credit the accounts with interest at least once a month and states that by regulation we may be required to credit even more often than once a month. These are the terms of the bill. We are not following this presently, sir. We are crediting every three months and calculating on the minimum monthly balance for the super 6¼ per cent non-chequable savings and every three months for the 3 per cent chequable savings. We would like the situation to remain as it is, or that at least there be added a provision that it is not against public interest to make agreements with our depositors on different terms that would suit them best because we could accommodate them with chequing and at the same time give them a lesser rate of interest or credit their accounts less often.

**Senator Cook:** Even if the bill came before us, you would argue that you should be exempt under section 3 of 21 where it says:

(3) Each institution that accepts deposits shall, unless it is within a class of institutions prescribed . . .

**Mr. Antaki:** In our brief, sir, we assumed that we would not be exempted.

**Senator Cook:** But you would argue—

**Mr. Antaki:** We hope to be. If not, we would have to settle reluctantly for the "monthly" basis. It would cost us a million and a half or two million, at least, to shift our system to the "monthly" basis. It would cost us at least \$2 million.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And even with the computers?

[Traduction]

**M. Antaki:** Il s'agit d'un prêt, Monsieur. Si le taux d'intérêt est intéressant, il peut en profiter.

Je crois qu'il s'agit là des données les plus importantes, Monsieur. Je suis prêts à répondre à vos questions si vous en avez.

**Le président:** Je crois que nous avons posé nos questions au fur et à mesure du débat. Vous avez entendu les discussions qui ont eu lieu et vous devez avoir une bonne idée de notre façon de penser. Y a-t-il autre chose que vous souhaitiez ajouter?

**M. Antaki:** Y aurait-il certaines questions au sujet des dépôts et des intérêts? M. Collin m'a demandé de vous dire qu'à l'heure actuelle nous avons ramené l'intérêt sur les comptes courants à 3 p. 100. Nous calculons l'intérêt sur une période minimale de trois mois et nous le créditions à la fin des trois mois. C'est ce que font les banques à l'heure actuelle. En ce qui concerne les comptes super-épargne exclusivement, nous calculons un intérêt de 6¼ p. 100. Nous calculons l'intérêt sur le solde mensuel minimum et le créditions tous les trois mois. Bien sûr la banque souhaiterait pouvoir conserver le *statut quo* bien que dans le mémoire nous acceptions les exigences prévues au projet de loi relatives au report de crédit mensuel, mais nous demandons toutefois que le délai ne soit pas inférieur à un mois. Le projet de loi exige donc que nous créditions les intérêts au moins une fois par mois et stipule aussi que nous pourrions être tenus de le faire plus d'une fois par mois. Tel est le libellé du projet de loi. A l'heure actuelle, Monsieur, nous ne respectons pas ces exigences. Nous effectuons les reports tous les trois mois, et nous calculons l'intérêt à 6¼ p. 100 sur le solde mensuel minimum des super-comptes d'épargne sans chèques et tous les trois mois l'intérêt à 3 p. 100 des comptes d'épargne avec chèques. Nous souhaiterions que la situation reste telle quelle ou du moins qu'on ajoute une disposition stipulant que cette pratique est contraire à l'intérêt public pour que nous puissions conclure certains accords avec nos clients quant à ce qu'ils préfèrent; nous pourrions par exemple leur permettre de tirer des chèques et en même temps leur consentir des taux d'intérêt moindre ou alors leur créditer des intérêts moins souvent.

**Le sénateur Cook:** Même si le projet de loi était entre nos mains, vous continueriez de prétendre que vous devriez être exonéré en vertu de l'article 21(3) qui stipule:

«(3) Les établissements non compris dans les catégories exemptées de l'application du présent paragraphe par les règlements doivent»

**M. Antaki:** Dans notre mémoire Monsieur, nous avons supposés que nous ne serions pas exaucés.

**Le sénateur Cook:** Mais vous voudriez que . . .

**M. Antaki:** Nous espérons l'être. Dans la négative, nous nous accommoderions, à contre cœur de la base mensuelle. Cela nous coûterait 1 million et demi, voire 2 millions de dollars pour effectuer le changement. Au moins 2 millions de dollars.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Même avec les ordinateurs?

[Text]

**Mr. Collin:** That does not take into account computer time. That is just interest.

**Mr. Antaki:** That is for interest, not administrative costs.

**Senator Lang:** In connection with your mortgage portfolio, I assume that you try to have a certain percentage of that portfolio maturing every year, do you not?

**Mr. Collin:** Yes. Out of a total of \$600 million in mortgages now, I would say that \$100 million is due every year.

**Senator Lang:** I would assume that you want a relatively equal percentage to be maturing every year?

**Mr. Collin:** Yes.

**Senator Lang:** That is to keep that portfolio in balance?

**Mr. Collin:** Yes.

**Senator Lang:** If you had that three-year prepayment, that would throw your portfolio out of balance, or you would not know if you were in balance at any time.

**Mr. Antaki:** Yes.

**Mr. Tilley:** Mr. Antaki, the French was not understandable so far as you were concerned. I wonder if, in going through the bill, you found places where there was a different meaning, something in French contrary to what is said in English.

**Mr. Antaki:** There is one instance where we had to read the English in order to write the brief in French. This is not mentioned in the brief, but in clause 2(1) "capital net", in français, if you will turn to "net principal" in English, which is on page 4, you see under paragraph (a), in English, "amounts paid or payable by a lender... for taxes imposed by law on the borrower" - "amounts paid or payable by a lender for official fees". In French you say, "Les honoraires des officiers publics mis à la charge du prêteur", whereas "paid or payable by a lender" is not "mis à la charge". The "mis à la charge" is imposed by law on the borrower.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is it imposed by law, or just imposed by the borrower?

**Mr. Antaki:** In English they say, "amounts paid or payable by a lender for official fees, for taxes imposed by law on the borrower". So they have translated "imposed by law on the borrower" as "mis à la charge de l'emprunteur", which is correct, in my humble opinion. But "the amounts paid or payable by a lender" they say here, "Les honoraires... mis à la charge du prêteur", and by the same words in French they are trying to give two ideas—the idea of "imposed by law", and, on the other hand, "amounts paid or payable" which may be voluntarily paid or payable; it is not necessarily imposed on the lender. So we have to get back to the English to understand what the provision means.

**Senator Cook:** Do not blame us for that.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I think that we should extend our thanks to these gentlemen who have put in such a very considerable effort.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

[Traduction]

**M. Collin:** Cette somme ne tient pas compte des ordinateurs. Elle ne représente que l'intérêt.

**M. Antaki:** Seulement l'intérêt, pas les coût administratifs.

**Le sénateur Lang:** En ce qui concerne les prêts hypothécaires que vous consentez, je suppose qu'un certain pourcentage de ces prêts viennent à échéance chaque année, n'est-ce pas?

**M. Collin:** Oui. Sur un total de 600 millions de dollars, je dirais qu'environ 100 millions de dollars viennent à échéance chaque année.

**Le sénateur Lang:** Je suppose que vous voulez qu'un pourcentage à peu près égal vienne à échéance chaque année?

**M. Collin:** Oui.

**Le sénateur Lang:** Afin d'équilibrer les prêts?

**M. Collin:** Oui.

**Le sénateur Lang:** Si le remboursement trois ans après la prise d'effet était instauré cela déséquilibrerait sans doute votre portefeuille ou vous ne sauriez jamais s'il était équilibré.

**M. Antaki:** Oui.

**M. Tilley:** M. Antaki, vous avez dit que le français n'était pas très compréhensible pour vous. Je me demande si, en examinant le projet de loi, vous avez trouvé des endroits où la signification en français était différente de l'anglais.

**M. Antaki:** A un moment donné, nous avons dû lire l'anglais afin d'écrire notre mémoire en français. Le mémoire n'en fait pas état, mais regardez le paragraphe 2(1), page 4 «capital net» en français, et reportez-vous à l'anglais «net principal». Vous lisez à l'alinéa a) en anglais «amounts paid or payable by a lender... for taxes imposed by law on the borrower»... «amounts paid or payable by a lender for official fees»; or, le français dit «les honoraires des officiers publics mis à la charge du prêteur», «paid or payable by a lender» n'est pas en français «mis à la charge». L'expression «mis à la charge» signifie mis à la charge de l'emprunteur par la loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce mis à la charge par la loi ou simplement par l'emprunteur?

**M. Antaki:** En anglais le projet de loi dit «amounts paid or payable by a lender for official fees, for taxes imposed by law on the borrower». Par conséquent, l'expression «imposed by law on the borrower» a été traduit «mis à la charge de l'emprunteur» ce qui est exact, à mon humble avis. Mais quand l'expression «the amounts paid or payable by a lender» est traduite par «Les honoraires mis à la charge du prêteur», le français essaie d'exprimer deux idées. Les «honoraires» ne sont pas nécessairement mis à la charge du prêteur. Nous devons donc nous référer à l'anglais pour comprendre le français.

**Le sénateur Cook:** Ne nous blâmez pas pour cela.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je pense que nous devrions remercier ces messieurs qui ont fait de très gros efforts

**Des voix:** Bravo.

[Text]

**Mr. Lavoie:** Mr. Chairman, I wish to thank you and the members of the Senate for the time you have given us today.

**The Chairman:** Thank you. Before adjourning, I should inform the committee that we will meet again tomorrow morning at 9:30 on Bill C-37, which is expected to be referred to this committee sometime later today. There is some urgency connected with it, so we will meet at 9:30 a.m.

The Committee adjourned.

[Traduction]

**M. Lavoie:** Monsieur le président, j'aimerais vous remercier ainsi que les sénateurs du temps que vous nous avez accordé aujourd'hui.

**Le président:** Merci. Avant de lever la séance, j'aimerais informer le Comité que nous nous réunirons de nouveau demain matin à 9 h 30 pour étudier le Bill C-37 dont le Comité sera saisi plus tard au cours de cette journée. Ce projet de loi a un caractère urgent si bien que nous nous réunirons à 9 h 30.

Le Comité suspend ces travaux.

---







## WITNESSES—TÉMOINS

### *The Canadian Bar Association:*

Mr. A. Boyd Ferris, President;

Mr. Richard Riendeau, National Chairman of the Commercial, Consumer and Corporate Law Section—Montreal;

Mr. Marc Cohen, Chairman, Special Committee on Bill C-16—Toronto;

Mr. Marc Fingerhut, Secretary, Special Committee on Bill C-16—Toronto; and

Mr. Dan Préfontaine, Director, Legislation and Law Reform Committee, Ottawa.

### *The Montreal City and District Savings Bank:*

Mr. Roger Lavoie, Vice-President, General Manager and Chief Operating Officer;

Mr. Camille Antaki, Secretary;

Mr. Lionel Collin, Deputy General Manager; and

Mr. Jacques Parent, Chief Accountant.

### *L'Association du Barreau Canadien:*

M. A. Boyd Ferris, Président;

M. Richard Riendeau, Président national, Droit commercial, protection du consommateur et des corporations—Montréal;

M. Marc Cohen, Président du comité spécial sur le bill C-16—Toronto;

M. Marc Fingerhut, Secrétaire du comité spécial sur le bill C-16—Toronto; et

M. Dan Préfontaine, Directeur du comité spécial sur la Législation et la réforme du droit, Ottawa.

### *La Banque d'Épargne de la Cité et du district de Montréal:*

M. Roger Lavoie, Vice-président, Directeur général et Chef des opérations;

M. Camille Antaki, Secrétaire;

M. Lionel Collin, Gérant général adjoint; et

M. Jacques Parent, Comptable en chef.





Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and commerce

# Banques et du Commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Thursday, March 31, 1977

Le jeudi 31 mars 1977

**Issue No. 27**

**Fascicule n° 27**

**Complete Proceedings on Bill C-37, intituled:**

**Seule et unique séance sur le bill C-37, intitulé:**

“An Act to provide for the making of certain fiscal payments and of established programs financing contributions to provinces, to provide for payments in respect of certain provincial taxes and fees, and to make consequential and related amendments”

«Loi permettant de faire certains paiements fiscaux et certaines contributions financières pour des programmes établis aux provinces, de faire des paiements au titre des taxes et des droits provinciaux, ainsi que d'apporter des modifications connexes»

**REPORT OF THE COMMITTEE**

**RAPPORT DU COMITÉ**

**WITNESSES:**  
(See back cover)

**TÉMOINS:**  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*

~~The Honourable Alan A. Macnaughton, Deputy Chairman~~

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden

*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\**Membres d'office*

(Quorum 5)

## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
March 30, 1977:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Thompson, seconded by the Honourable Senator Carter, for the second reading of the Bill C-37, intituled: "An Act to provide for the making of certain fiscal payments and of established programs financing contributions to provinces, to provide for payments in respect of certain provincial taxes and fees, and to make consequential and related amendments".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Thompson moved, seconded by the Honourable Senator Carter, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Flynn, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Grosart, that the motion be amended by striking out the words "Banking, Trade and Commerce", and substituting therefor the words "Legal and Constitutional Affairs".

After debate, and—

The question being put on the motion, in amendment, it was—

Resolved in the negative, on division.

The question being put on the motion of the Honourable Senator Thompson, seconded by the Honourable Senator Carter, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, it was—

Resolved in the affirmative, on division."

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 30 mars 1977:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Thompson, appuyé par l'honorable sénateur Carter, tendant à la deuxième lecture du Bill C-37, intitulé: «Loi permettant de faire certains paiements fiscaux et certaines contributions financières pour des programmes établis aux provinces, de faire des paiements au titre des taxes et des droits provinciaux, ainsi que d'apporter des modifications connexes».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénateur Thompson propose, appuyé par l'honorable sénateur Carter, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Flynn, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Grosart, que la motion soit modifiée en retranchant les mots «banques et du commerce», et en les remplaçant par les mots «affaires juridiques et constitutionnelles».

Après débat,

La motion, en amendement, mise aux voix,  
Elle est rejetée, sur division.

La motion de l'honorable sénateur Thompson, appuyé par l'honorable sénateur Carter, que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, mise aux voix, elle est—

Adoptée, sur division.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 31, 1977  
(30)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Bill C-37, "An Act to provide for the making of certain fiscal payments and of established programs financing contributions to provinces, to provide for payments in respect of certain provincial taxes and fees, and to make consequential and related amendments".

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Austin, Beaubien, Connolly (*Ottawa-West*), Cook, Flynn, Lafond, Laird and McIlraith. (10)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Buckwold, Forsey, Petten and Thompson. (4)

*In attendance:* Mr. R. L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

*Witnesses: Department of Finance:* Mr. David Levin, General Director, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch; Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division; Mr. R. A. McLarty, Federal-Provincial Relations Division; and Mr. F. W. Gregg, Economist. *Department of National Health and Welfare:* Dr. R. A. Armstrong, Director General, Health Insurance and Resources Section; and Dr. J. D. Rowlatt, Senior Policy Analyst, Health and Intergovernmental Affairs Division, Health Programs Branch. *Department of the Secretary of State:* Mr. Stan McRoberts, Senior Economist, Education Support Branch.

Following discussion, and upon motion duly put, it was *Resolved* to report the said Bill without amendment.

At 12 noon the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 31 MARS 1977  
(30)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill suivant:

Bill C-37, «Loi permettant de faire certains paiements fiscaux et certaines contributions financières pour des programmes établis aux provinces, de faire des paiements au titre des taxes et des droits provinciaux, ainsi que d'apporter des modifications connexes».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Austin, Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Cook, Flynn, Lafond, Laird et McIlraith. (10)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Buckwold, Forsey, Petten et Thompson. (4)

*Aussi présents:* M. R. L. du Plessis, secrétaire légiste et conseiller parlementaire.

*Témoins: Ministère des finances:* M. David Levin, directeur général, Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales; M. Douglas H. Clark, directeur adjoint, Division des relations fédérales-provinciales; M. R. A. McLarty, Division des relations fédérales-provinciales; et M. F. W. Gregg, économiste. *Ministère de la Santé nationale et du Bien-être Social:* Dr R. A. Armstrong, directeur général, Assurance-santé; et Dr J. D. Rowlatt, analyste senior des politiques, Division des Politiques et des liaisons inter-gouvernementales, Direction générale des programmes de la santé. *Secrétariat d'État:* M. Stan McRoberts, économiste senior, Direction de l'aide à l'éducation.

Après discussion, et sur motion dûment mise aux voix, il est *décidé* de faire rapport dudit bill sans amendement.

A 12 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, March 31, 1977

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce to which was referred Bill C-37, intituled: "An Act to provide for the making of certain fiscal payments and of established programs financing contributions to provinces, to provide for payments in respect of certain provincial taxes and fees, and to make consequential and related amendments" has, in obedience to the order of reference of Wednesday, March 30, 1977, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

## RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 31 mars 1977

Le Comité permanent des banques et du commerce auquel a été renvoyé le bill C-37, intitulé: «Loi permettant de faire certains paiements fiscaux et certaines contributions financières pour des programmes établis aux provinces, de faire des paiements au titre des taxes et des droits provinciaux, ainsi que d'apporter des modifications connexes» a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 30 mars 1977, examiné ledit bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

*Le président*

Salter A. Hayden

*Chairman*

## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 31, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, to which was referred Bill C-37, to provide for the making of certain fiscal payments and of established programs financing contributions to provinces, to provide for payments in respect of certain provincial taxes and fees, and to make consequential and related amendments, met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the bill.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we are to consider with Bill C-37. There is some urgency in connection with it. This does not mean we should shorten our serious consideration, but let us concentrate on it.

In connection with this bill we have representatives from the Department of Finance: Mr. David Levin, General Director, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch; Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director Federal-Provincial Relations Division; and Mr. R. A. McLarty from the Federal-Provincial Relations Division. As well, we have representatives from the Department of National Health and Welfare: Dr. R. A. Armstrong, Director General, Health Insurance and Resources Section, and Dr. J. D. Rowlatt, Senior Policy Analyst, Health Policy and Intergovernmental Affairs Division, Health Programs Branch. There may be questions related to this aspect of the bill and for that reason they are available.

I think we should follow our usual policy and ask Mr. Levin, if he has a statement he would like to make at this time?

**Mr. David Levin, General Director, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch:** Yes, Mr. Chairman. Before I do, I would like to convey to the committee the apologies of our minister for not being able to meet with your committee this morning. He would very much like to have been able to be here, but your session being so close to the time of the budget, he is sure the committee members will understand.

I thought I might begin by outlining the present system of fiscal arrangements that are operative in Canada and then go on to describe what the bill before us presents and perhaps note some of the main differences between what C-37 provides and the existing arrangements.

I understand there were two documents that were distributed. One is a guide to the bill. It is a short two-page summary of each of the paragraphs of the bill. The second is a set of tables that we developed to illustrate the national impact and implications of the new fiscal arrangements.

**The Chairman:** Have members copies of this material?

**Senator Macnaughton:** I do not remember seeing them.

**The Chairman:** You realize we do not have copies.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 31 mars 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, auquel a été soumis le Bill C-37, permettant de faire certains paiements fiscaux et certaines contributions financières pour des programmes établis aux provinces, de faire des paiements au titre des taxes et des droits provinciaux, ainsi que d'apporter des modifications connexes, s'est réuni ce jour à 9 h 30, pour étudier le projet de loi.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, ce matin, nous devons examiner le bill C-37. Notre travail est assez urgent. Cela signifie pas que nous devions abrégé notre étude, mais nous devons nous concentrer.

Dans le cadre de l'étude de ce projet de loi, nous avons avec nous des représentants du ministère des Finances: M. David Levin, Directeur général de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales; M. Douglas H. Clark, Sous-directeur de la Division des relations fédérales-provinciales, et M. R. A. McLarty, de la Division des relations fédérales-provinciales. Nous avons également des représentants du ministère de la Santé et du Bien-être social: M. R. A. Armstrong, Directeur général de l'assurance-santé, et le Dr J. D. Rowlatt, Analyste supérieur de la division des politiques et de la liaison intergouvernementale, Direction générale des programmes de la santé. Il pourrait y avoir des questions relatives à ce domaine concernant le bill, et c'est pourquoi ces personnes sont présentes.

Je pense que nous pourrions suivre notre méthode habituelle, et demander à M. Levin s'il désire faire une déclaration.

**M. David Levin, Directeur général de la politique fiscale et des relations fédéral-provinciales:** Oui, monsieur le président. Avant de commencer, j'aimerais présenter aux membres du Comité les excuses de notre ministre qui n'a pas été en mesure d'assister à cette séance. Il aurait beaucoup aimé pouvoir y assister, mais cette séance est trop rapprochée de l'époque de l'étude du budget, et il espère que les membres du Comité comprendront sa décision.

Je pourrais commencer en insistant sur le système actuel des accords fiscaux appliqués au Canada, pour passer ensuite à la description des propositions de ce projet de loi, et peut-être pour noter certaines des principales différences existant entre le Bill C-37 et l'accord actuellement en vigueur.

Je crois savoir que deux documents ont été distribués. Le premier est un guide concernant le projet de loi. Il s'agit d'un court résumé de deux pages concernant chaque article du projet de loi. Le second est un ensemble de tableaux que nous avons établis pour illustrer l'impact national et les implications des nouveaux accords fiscaux.

**Le président:** Avez-vous tous un exemplaire de ce document?

**Le sénateur Macnaughton:** Je ne me souviens pas l'avoir vu.

**Le président:** Nous n'avons pas eu les copies de ce document.



[Text]

**Mr. Levin:** I understand they are being obtained and we will have an opportunity to look at them later.

**The Chairman:** They will be distributed shortly.

**Mr. Levin:** The present set of programs that we are dealing with consist essentially of two parts. One part can be referred to as the fiscal arrangements, proper. They consist of the half dozen or so measures that are provided in the existing Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act. The second part I might refer to as the shared-cost programs which are encompassed essentially under the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act and the Medicare Act. Briefly, the fiscal arrangements, in turn, consist of a half dozen simple measures. The first measure is the equalization program, perhaps the most well-known and famous of the measures. This is the program that provides the lower income provinces with unconditional transfer payments which permit them to provide to their citizens a reasonable level or national average standard of public services without requiring that these provinces levy taxes that are substantially above the national average. The way in which entitlements are determined is through a rather complicated formula, but the essence of the formula is that we attempt to measure the ability of a province to raise revenues from its own tax sources. If in the aggregate the provinces ability to raise such revenues is below the national average, it is entitled to an equalization payment. If the capacity to raise revenues is above the national average, it is not entitled to an equalization payment.

As you probably are aware, at the present time seven provinces receive payments. The three that do not are British Columbia, Alberta and Ontario.

The second measure which is currently in existence is the stabilization program. This program provides a measure of protection to the provinces against a decrease in revenues that results from a general decline in economic activity. As it happens, and since the program has been in operation, provincial revenues have increased from year to year and consequently there has been no need to make stabilization payments. Nonetheless, we understand the mere existence of a program of this nature does not help provinces when they have to go to the market to sell bonds.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could you say something more about the stabilization program, for the record? I mean, could you explain the equalization program very clearly and simply?

**The Chairman:** You understand, senator, that he is explaining the present and existing effect in this field. Later he is going to develop the bill.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, but I was asking, Mr. Chairman, if he could say a few words in explanation of the point of stabilization. He explained equalization very clearly and simply.

**Senator Flynn:** It is related to equalization payments.

[Traduction]

**M. Levin:** Je crois savoir qu'on est en train de s'en procurer et nous pourrions les considérer plus tard.

**Le président:** Elles vont être distribuées rapidement.

**M. Levin:** L'ensemble des programmes dont nous traitons s'articule en deux parties. La première partie se compose d'accords fiscaux proprement dits. Il s'agit de la demi-douzaine de mesures prévues dans l'actuelle Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Pour la seconde partie, il s'agit de programmes de répartition de coûts qui découlent essentiellement de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, et de la Loi sur les soins médicaux. En résumé, les accords fiscaux se composent d'une demi-douzaine de mesures simples. La première mesure est un programme de péréquation, et c'est sans doute la mesure la plus célèbre et la plus connue. Ce programme prévoit, pour les provinces à faibles revenus, des paiements de transfert inconditionnel qui leurs permettent d'assurer à leurs citoyens des services publics d'un niveau raisonnable, ou équivalent à la norme nationale moyenne, sans obliger les provinces à percevoir des impôts sensiblement plus élevés que la moyenne nationale. La détermination de la somme à laquelle chaque province a droit répond à une formule assez compliquée. En vertu de laquelle nous essayons essentiellement d'évaluer dans quelle mesure une province peut obtenir des revenus à partir de ses propres ressources fiscales. Si, dans l'ensemble, les possibilités de la province pour se procurer ces revenus sont inférieures à la moyenne nationale, la province a droit à un paiement péréquation. Si ses possibilités sont supérieures à la moyenne nationale, elle n'a pas droit à ce paiement de péréquation.

Comme vous le savez sans doute, plusieurs provinces reçoivent actuellement des versements. Les trois provinces qui n'en reçoivent pas sont la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario.

La seconde mesure actuellement en vigueur est un programme de stabilisation. Ce programme protège les provinces contre toute diminution de leurs revenus résultant du déclin général des activités économiques. Depuis l'entrée en vigueur de ce programme, les revenus provinciaux ont augmenté d'année en année, et en conséquence, il n'a pas été nécessaire de procéder à des versements de stabilisation. Néanmoins, nous croyons comprendre que l'existence d'un programme de cette nature n'est, en soit, d'aucun secours aux provinces lorsqu'elles doivent mettre des obligations en vente sur le marché.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourriez-vous parler davantage du programme de stabilisation? Pourriez-vous, par exemple, expliquer le programme de péréquation de façon claire et simple?

**Le président:** Vous comprenez, sénateur, que le témoin explique les effets actuels dans ce domaine. Il présentera plus tard un développement sur le projet de loi.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui, mais je demandais, monsieur le président, si le témoin pouvait ajouter quelques mots d'explication concernant la stabilisation. Il a expliqué le programme de péréquation de façon très claire et très simple.

**Le sénateur Flynn:** Ceci se rapporte aux versements de péréquation.

[Text]

**Mr. Levin:** No, not immediately and directly, although they are both affected by the same set of economic circumstances. Focusing on the stabilization program, what is provided for is a way of measuring the extent to which a province's revenues in any one year is less than its revenues from the previous year.

However, in making this comparison it is essential, of course, to do the calculations on the basis of a standard tax structure and tax rate; otherwise it would be within the control of the province either to change its tax system or to reduce its rates in order to qualify for stabilization.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, while equalization is deemed into certain programs with the capacity of a province to finance them out of tax revenues, stabilization deals with the broader aspects: the capacity of the province to raise taxes for all of its purposes and whether it is in a blue or a red position at the end of the year. Is that so?

**Mr. Levin:** Stabilization addresses itself to the contingency of a decline in provincial revenues in one year as compared to the previous year.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes.

**Mr. Levin:** As a result of economic recession.

**The Chairman:** Or which might occur by reason of a change in tax policies.

**Mr. Levin:** No, put it this way: We are making the comparison on the basis of a common tax system and tax rate structure.

**Senator Cook:** In other words, the deemed figures are the figures which could arise if the provinces imposed these and other taxes. It is up to the provinces to do it or not to, but you deem that they should get such-and-such a revenue.

**Mr. Levin:** We are trying to isolate the extent to which revenues decline because of economic activity, not because of changes in the tax level.

**Senator Cook:** It has nothing to do with the level of taxes at all.

**Mr. Levin:** That is right.

**Senator Connolly (Ottawa West):** As Senator Flynn has just said, it is a guarantee that the revenues will not go below a certain level. In a certain sense that is true. I think we have had what we need. Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Levin:** The third component of the fiscal arrangements is the system of tax collection agreements that the federal government has with the provinces with respect to both the personal income tax and the corporate income tax. Such agreements are in existence with nine provinces with respect to personal income tax. Quebec has decided to collect its own personal income tax. For the corporate income tax the federal government has collection agreements with eight provinces. In this case both Quebec and Ontario levy and collect their own corporate income taxes.

[Traduction]

**M. Levin:** Non, pas directement, bien que les deux programmes soient affectés par le même ensemble de circonstances économiques. Pour parler du programme de stabilisation, il nous permet d'évaluer dans quelle mesure les revenus d'une province, au cours d'une année donnée, sont inférieurs à ceux des années précédentes.

Mais en faisant cette comparaison, il est évidemment essentiel d'effectuer les calculs en se fondant sur une structure fiscale et des taux d'imposition standard; autrement, la province pourrait soit modifier son système fiscal, soit réduire ses taux d'imposition afin d'être admissible au plan de stabilisation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Autrement dit, la compensation vise certains programmes, une province pouvant les financer grâce à ses revenus fiscaux, alors que la stabilisation se rapporte à des aspects plus vastes: la capacité de la province de lever des impôts pour toutes ces fins, et la question de savoir si elle est dans une situation déficitaire ou excédentaire à la fin de l'année. Est-ce bien cela?

**M. Levin:** La stabilisation vise les cas où il y a diminution des revenus provinciaux au cours d'une année, par rapport à l'année précédente.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Oui.

**M. Levin:** En raison d'une récession économique.

**Le président:** Ou d'une modification des politiques fiscales.

**M. Levin:** Non. Disons que nous faisons la comparaison en nous fondant sur un système fiscal et une structure de taux d'imposition communs.

**Le sénateur Cook:** Autrement dit, les chiffres estimés sont ceux qui pourraient apparaître si les provinces imposaient ces impôts-là, et d'autres. Il revient aux provinces de le faire, mais vous jugez qu'elles devraient retirer tel et tel revenu.

**M. Levin:** Nous essayons de trouver dans quelle mesure les revenus diminuent en raison de l'activité économique, et non pas en raison de modifications du niveau des impôts.

**Le sénateur Cook:** Cela n'a rien à voir avec le niveau des impôts.

**M. Levin:** C'est exact.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Comme vient de le dire le sénateur Flynn, la garantie est que les revenus ne tomberont pas au-dessous d'un certain niveau. Dans un sens, c'est vrai. Je pense que nous avons maintenant ce dont nous avons besoin. Merci, Monsieur le président.

**M. Levin:** Le troisième élément des accords fiscaux est le système d'accords de perception des impôts appliqué par le gouvernement fédéral des provinces en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur le revenu des sociétés. Ces accords sont en vigueur dans 9 provinces en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers. Le Québec a décidé de percevoir ses propres impôts sur le revenu des particuliers. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des sociétés, le gouvernement fédéral a conclu des accords de



[Text]

**Senator Cook:** And not B.C.?

**Mr. Levin:** No. B.C. is part of the tax collection arrangement.

In order to be a signatory, to be a part of this tax collection system, provinces have to agree to levy their personal income taxes as a per cent of the federal tax. In the case of the corporate income tax they have to agree to levy their corporate taxes as a per cent of corporate taxable income. We appreciate that the provinces are fully autonomous in these domains and that these are their taxes. They legislate them. They are responsible for collecting them, and the only peculiar characteristic of this program is that the federal government has agreed to act as the tax collector for the provinces.

**Senator Cook:** Does that mean that the provinces cannot give different exemptions to corporations?

**Mr. Levin:** That is right, although there have been variations from that basic uniformity. In the past several years particularly, with respect to both corporate income tax and personal income tax, provinces have asked the federal government whether it would be prepared to levy slight provincial variations of this national system—a variety of tax credits in connection with personal income tax and in relation to the corporate income tax in a couple of provinces and differential tax rates for small and large businesses. We have been able to accommodate that kind of variation. We have been able to give the provinces that kind of freedom and the flexibility they want for their own fiscal purposes.

**Senator Flynn:** But there is only one formal return, which is adjusted with the provinces which have made the arrangement.

**Mr. Levin:** Yes.

**Senator Laird:** Are the provinces which collect their own taxes, Ontario and Quebec, bound by the same conditions?

**Mr. Levin:** No, they are on their own, although in the interests of maintaining uniformity, and because there are certain pressures within these provinces, particularly on the corporate side, not to get the provincial tax rate systems too much out of line with the federal, they have pretty well followed the changes which have been made at the national level.

**Senator Buckwold:** In the personal income tax field would this preclude a province which uses the federal government as a collection agency from having different rates for different levels of income? For example, if a province decided it wanted to ease the tax burden on lower-income people, how could it do it when the arrangement is that it is a percentage of the federal tax?

**Mr. Levin:** The provinces could do it through a system of tax credits, as Ontario is doing and Manitoba and Alberta and B.C., I believe. It would be too difficult, I think, to allow the

[Traduction]

perception avec huit provinces. Le Québec et l'Ontario lèvent et perçoivent leurs propres impôts sur le revenu des sociétés.

**Le sénateur Cook:** Et non la Colombie-Britannique?

**M. Levin:** Non. La Colombie-Britannique adhère à l'accord de perception d'impôts.

Pour être signataire et faire partie de ce système de perception d'impôts, les provinces doivent accepter de lever leurs impôts sur le revenu des particuliers comme pourcentage de l'impôt fédéral. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés, elles doivent accepter de lever leurs impôts sur les sociétés en tant que pourcentage du revenu imposable des sociétés. Nous sommes heureux que les provinces aient une autonomie complète dans ce domaine et que ce soit leurs impôts. Elles légifèrent en la matière. Elles sont chargées de les percevoir, et la seule caractéristique particulière de ce programme est que le gouvernement fédéral a accepté de servir de percepteur d'impôts aux provinces.

**Le sénateur Cook:** Cela signifie-t-il que les provinces ne peuvent accorder des exemptions différentes aux sociétés?

**M. Levin:** Oui, bien que le mode de perception de base ne soit pas toujours suivi. Au cours des dernières années particulièrement, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur le revenu des sociétés, les provinces ont demandé au gouvernement fédéral s'il était disposé à autoriser de légères variations provinciales à ce système national—une variété de crédits fiscaux dans quelques provinces, et des faux différents pour les petites et grandes entreprises. Nous avons pu introduire ce type de variations. Nous avons été en mesure d'accorder aux provinces la liberté et la souplesse qu'elles veulent pour leurs propres fins fiscales.

**Le sénateur Flynn:** Mais il n'y a qu'une déclaration officielle, qui est ajustée avec les provinces qui ont conclu l'accord.

**M. Levin:** Oui.

**Le sénateur Laird:** Les provinces qui perçoivent leurs propres impôts, c'est-à-dire l'Ontario et le Québec, sont-elles liées aux mêmes conditions?

**M. Levin:** Non, elles sont indépendantes; cependant, pour maintenir l'uniformité, et en raison de certaines pressions qu'exercent surtout les sociétés dans ces provinces, elles ont en général appliqué les modifications qui ont été adoptées au niveau national pour éviter que leurs systèmes de taux d'imposition ne s'éloignent trop du système fédéral.

**Le sénateur Buckwold:** Dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers, cela empêcherait-il une province qui utilise le gouvernement fédéral comme agence de perception d'avoir divers taux d'imposition pour différents niveaux de revenus? Par exemple, si une province décide qu'elle veut alléger le poids fiscal des personnes à faible revenu, comment peut-elle s'y prendre étant donné que l'accord vise un pourcentage de l'impôt fédéral?

**M. Levin:** Les provinces peuvent le faire par un système de crédits fiscaux, tout comme c'est le cas en Ontario, en Alberta, au Manitoba, et en Colombie-Britannique—je pense. Il serait



[Text]

provinces to enact their own tax rates. We would end up with quite a mess. But they can achieve virtually the same goal by using the system of tax credits for the lower-income people.

**Senator Flynn:** That is why in the forms, for instance, it says that B.C. residents may deduct X per cent of the amount otherwise payable.

**Mr. Levin:** Yes.

**Senator Flynn:** That is the way they do it.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Following Senator Flynn's question, does that mean that if a province should give tax credits to certain low-income groups it would then claim less from the federal source than it would otherwise be entitled to if it had not given the credits?

**Mr. Levin:** No, the federal government would pay those provinces a lesser amount of money.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is what I mean.

**Mr. Levin:** Oh, yes. An amount less than they would otherwise pay by the value of the credits.

**Senator Connolly (Ottawa West):** If they give the credit, then they reduce the amount that they receive from the federal government.

**Senator Flynn:** But only in this respect, not in respect of equalization.

**Senator Connolly (Ottawa West):** No, equalization is another problem.

**Mr. Levin:** The fourth component of the existing arrangements is the revenue guarantee program. The source of this program was the reform of the tax system which occurred in 1972. In this case the federal government was, in effect, assuring the provinces that if they adopted the particular tax rates—the legal jargon is “the stipulated converted rates”—which the federal government thought would provide the provinces with the same amount of revenue under the new tax system as under the old, and if those tax rates did not produce this same amount of revenue, the federal government would make up the difference.

**Senator Flynn:** That would apply only to the provinces which have an arrangement.

**Mr. Levin:** No, it would apply to all provinces.

**Senator Flynn:** But you said that if the provinces adopt the rate of the federal government they are entitled, but if they do not

**Mr. Levin:** Well, in the case of Quebec, Quebec was covered on the understanding that even though it was not part of the tax collection system it would keep its tax system roughly in line with the national tax system.

**Senator Flynn:** Roughly in line.

**Mr. Levin:** Yes, roughly in line. The words were “similar in structure and

[Traduction]

très difficile de permettre aux provinces de promulguer leurs propres taux d'imposition. La situation deviendrait chaotique. Mais elles peuvent atteindre pratiquement le même objectif en utilisant le système des crédits fiscaux dans le cas des personnes à faible revenu.

**Le sénateur Flynn:** Voilà pourquoi dans les formules, on dit, par exemple, que les habitants de la Colombie-Britannique peuvent déduire x p. 100 du montant autrement imposable.

**M. Levin:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** C'est ainsi qu'elles le font.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Au sujet de la question du sénateur Flynn, cela veut-il dire que si une province accorde des crédits fiscaux à certains groupes à faible revenu, elle demande moins du gouvernement fédéral qu'elle ne serait autrement autorisée à le faire si elle n'avait pas accordé ces crédits?

**M. Levin:** Non, le gouvernement fédéral verserait à ces provinces une somme moindre.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est ce que je veux dire.

**M. Levin:** Oh, oui. Une somme inférieure à celle qu'autrement elles paieraient en fonction de la valeur des crédits.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Si elles accordent du crédit, elles réduisent alors le montant qu'elles reçoivent du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Flynn:** Mais uniquement à cet égard, et non en ce qui a trait à la péréquation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** Non, la péréquation est une autre paire de manches.

**M. Levin:** Le quatrième élément des accords actuels est le programme du revenu garanti. Ce programme tire son origine de la réforme du système fiscal qui a eu lieu en 1972. Dans ce cas, le gouvernement fédéral, en fait, demandait aux provinces d'adopter certains taux fiscaux—le terme juridique est «taux convertis stipulés»—qui seion lui devaient leur assurer le même montant de revenu avec le nouveau système fiscal qu'avec l'ancien; si ces taux fiscaux ne produisaient pas le même montant de revenu, le gouvernement fédéral compenserait la différence.

**Le sénateur Flynn:** Cela s'applique uniquement aux provinces qui ont conclu un accord.

**M. Levin:** Non, à toutes les provinces.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous avez dit que si les provinces adoptent le taux du gouvernement fédéral, elles y ont droit, mais dans le cas contraire—

**M. Levin:** Dans le cas du Québec, même si cette province ne faisait pas partie du système de perception des impôts, elle en bénéficierait pourvu que son système fiscal corresponde d'assez près au système fiscal national.

**Le sénateur Flynn:** D'assez près.

**M. Levin:** Oui. On a utilisé les termes: «d'une structure semblable et—»

[Text]

**Senator Flynn:** That is defined by regulations, I suppose?

**Mr. Levin:** It was a matter of judgment. It was a discretionary feature.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It was something a little like the procedure adopted at the time of the establishment of the Quebec Pension Plan, when the Canada Pension Plan came into being. You could not have the elements dovetail exactly; so, as I remember, you said "As closely as you can work it would be the ideal thing." Is that not so?

**Senator Flynn:** But that is another area.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I know, but it is the principle.

**Mr. Levin:** I do not know how closely one can draw an analogy, senator.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Perhaps that is so.

**Senator Cook:** Did this come into operation with indexing, when the exemptions were indexed?

**Mr. Levin:** No. It excluded indexation. I might elaborate a little on the program. It was intended that the revenue guarantee would apply originally for three years only, in the expectation that during those three years the provinces would have a pretty good idea as to whether the rates that they adopted in 1972 in fact produced the amounts of revenues that were equivalent to what they were under the old system. Soon after, however, the coverage was extended to five years and, more than that, the coverage was extended to include not only the changes resulting from tax reform but some of the post-reform tax changes, except, senator, the indexation.

**Senator Flynn:** coming back to the "roughly similar scale," is that why last year they had to adjust the final payment which was reflected in supplementary estimates (D), when \$396 million had to be paid because of this statutory instrument—paid to the provinces which had not been calculated at the beginning of the year?

**Mr. Levin:** No. That amount was required because of new data, new methods of calculating the revenue guarantee. It was due to a number of different factors.

**Senator Flynn:** The way it was explained in committee was that they sort of changed the regulations, or the basis, or the formula at the beginning of the last fiscal year or the year ending today; and the provinces objected to the changes and came back with the old formula, with the result that the federal treasury had to pay \$396 million more than was expected at the beginning of the year.

**Mr. Levin:** What you may be talking about, senator, is the change in the method of calculating the provincial entitlement. This is a rather technical and complicated question. I will try to explain it as simply as I can. When the program first began, a particular method of calculating entitlement was adopted, because it, in effect, was virtually the only method that was available. It was recognized that it had certain deficiencies, but

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** C'est défini par règlement, je présume?

**M. Levin:** C'était une question de jugement. C'était une condition discrétionnaire.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cela ressemblait un peu à la procédure adoptée au moment de l'établissement du Régime des rentes du Québec, lorsque le Régime de pensions du Canada est entré en vigueur. Il était impossible de faire correspondre exactement les éléments; ainsi, je me souviens, vous avez dit «le plus exactement possible serait l'idéal», n'est-ce pas?

**Le sénateur Flynn:** Mais dans un autre domaine.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je sais, mais c'est le principe qui compte.

**M. Levin:** Je doute qu'on puisse vraiment faire une analogie, sénateur.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être.

**Le sénateur Cook:** Cela s'est-il fait en même temps que l'indexation, lorsque les exemptions ont été indexées?

**M. Levin:** Non. L'indexation n'était pas comprise. Je pourrais peut-être vous donner plus de détails sur le programme. Il était prévu au début que le revenu garanti s'appliquerait d'abord pour trois ans seulement, car on comptait que, pendant ces trois années, les provinces pourraient savoir assez bien si les taux qu'elles avaient adoptés en 1972 avaient bien donné le montant de revenus équivalents à ceux qu'elles obtenaient sous l'ancien système. Peu après, toutefois, la garantie a été portée à cinq ans et, qui plus est, elle s'étendait non seulement aux changements entraînés par une réforme fiscale mais à certains changements qui se produisent après une réforme fiscale, excepté, sénateur, l'indexation.

**Le sénateur Flynn:** Pour en revenir à l'expression "échelle à peu près semblable", est-ce pourquoi l'an dernier on a dû rajuster le paiement final dont faisait état le Budget supplémentaire (D), alors que \$396 millions avaient dû être payés en raison de ce texte réglementaire—payés aux provinces qui n'avaient pas fait l'objet d'un calcul au début de l'année?

**M. Levin:** Non. Cette somme était due à de nouvelles données, de nouvelles méthodes de calcul du revenu garanti. Un certain nombre de facteurs différents intervenaient.

**Le sénateur Flynn:** En comité, on a expliqué qu'on avait en quelque sorte changé le règlement, la base ou la formule au début de la dernière année financière ou l'année se terminant aujourd'hui; et les provinces s'étaient objectées aux changements et étaient revenues à l'ancienne formule, d'où l'obligation pour le Trésor fédéral de payer \$396 millions de plus qu'il n'était prévu au début de l'année.

**M. Levin:** Vous parlez sans doute, sénateur, du changement survenu dans la méthode de calcul de l'admissibilité provinciale. Il s'agit d'une question plutôt technique et complexe. Je vais essayer de m'expliquer aussi simplement que possible. Lorsque le programme a débuté, une méthode précise de calcul de l'admissibilité a été adoptée, parce qu'en fait c'est à peu près la seule méthode dont on disposait. On admettait qu'elle



[Text]

it was all that the data permitted, the only kind of calculation that the data permitted.

Over the years it turned out that this particular way of measuring entitlement was grossly over-exaggerating the amounts of money to which the provinces were entitled. They simply did not reflect the revenues that the provinces were foregoing, in terms of the original purpose of the program.

At the same time, because of certain other changes in the tax system—notably the extension of tax credits to the lower income people, which meant that the lower income earners were submitting tax returns and providing the kind of information that was lacking previously, the kind of information that was necessary in order to develop a more accurate method of measuring entitlement—we were able to make the switch. Effective in 1974 a new method of calculating provincial entitlement was adopted, because it was recognized that it was a more accurate one and, secondly, because we did have the information that permitted us to follow that methodology.

**Senator Flynn:** But in the end you had to come back to the original formula?

**Mr. Levin:** No.

**Senator Flynn:** Why, then, did you have to ask for \$396 million more?

**Mr. Levin:** As I say, that was the result of the underestimating in the main estimates.

**Senator Flynn:** But what was the reason why—

**Mr. Levin:** I was going to tell you why it was underestimated. It was underestimated for two reasons: firstly, because we were aware that we would have to change the method of calculating provincial entitlement, and, secondly, because we were getting revised data which indicated a different level of entitlement.

Rather than attempt to, so the speak, in mid-stream, make an estimate that took partial account of those two factors, we simply did an extension of the previous year's estimate, knowing that we would have to, in any case, make a substantial revision for supplementary estimates.

**Senator Flynn:** You call that an underestimation, but Mr. Macdonald, in the National Finance Committee, refused to use that word.

**Mr. Levin:** There is another element in the fiscal arrangements which provides for transfer payments to the provinces respecting the taxes paid on undistributed 1971 corporate income. In effect, what this does is to provide provinces with a share of income tax revenues that they would not otherwise get, and they would not get it because in certain particular cases corporations can prepay the tax on dividends, dividends respecting income earned prior to 1971. They can pay a tax of 15 per cent to the federal government and the dividends in the hands of the recipient would then be free of tax. Under this arrangement, since this is under part IX of the act and the revenues that are shared with the provinces are under part I, unless some special provision were made, provinces would not get, so to speak, their share of the revenues.

[Traduction]

présentait certaines lacunes, mais c'était le seul calcul que les données permettaient.

Au cours des années, il s'est avéré que cette façon de calculer l'admissibilité exagérait énormément les sommes auxquelles les provinces avaient droit. Elle ne reflétaient absolument pas les revenus prévus pour les provinces, compte tenu de l'objectif initial du programme.

En même temps, en raison de certains autres changements apportés au système fiscal—notamment les déductions fiscales accordées aux personnes à faible revenu, ce qui signifiait qu'elles devaient remplir des déclarations d'impôt et donner le genre d'information qui manquait auparavant mais qui était nécessaire pour concevoir une méthode plus précise de calcul de l'admissibilité—nous avons pu opérer la permutation. À compter de 1974, une nouvelle méthode de calcul de l'admissibilité provinciale a été adoptée, parce qu'on la considérait plus précise, et deuxièmement parce que nous avions l'information qui nous permettait d'appliquer cette méthode.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous avez dû finalement revenir à la formule originale?

**M. Levin:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi alors avez-vous dû demander \$396 millions de plus?

**M. Levin:** Comme je l'ai dit, c'est là le résultat de sous-évaluations dans le budget principal.

**Le sénateur Flynn:** Mais pourquoi...

**M. Levin:** J'allais vous dire pourquoi on a sous-estimé les coûts. Il y a deux raisons: premièrement, parce que nous savions qu'il nous faudrait changer notre méthode de calcul des droits provinciaux, et deuxièmement, parce que nous devons obtenir des données révisées qui indiqueraient un niveau différent de droits.

Au lieu d'essayer, pour ainsi dire, à mi-chemin, de faire une prévision qui tiendrait partiellement compte de ces deux facteurs, nous n'avons fait que prolonger le budget de l'année précédente, sachant que nous devrions, dans tous les cas, modifier considérablement le budget supplémentaire.

**Le sénateur Flynn:** Vous dites sous-évaluation, mais M. Macdonald, du Comité des finances nationales, a refusé d'utiliser ce mot.

**M. Levin:** Il y a un autre élément dans les arrangements fiscaux qui prévoit des paiements de transfert aux provinces, pour les impôts payés sur les revenus non distribués des corporations en 1971. Grâce à cela, les provinces obtiennent une part du produit de l'impôt sur le revenu qu'elles n'obtiendraient pas autrement parce que, dans certains cas particuliers, les corporations peuvent payer à l'avance l'impôt sur les dividendes d'un revenu antérieur à 1971. Elles peuvent payer un impôt de 15 p. 100 au gouvernement fédéral et les dividendes aux mains du bénéficiaire sont alors exempts d'impôt. En vertu de cet arrangement, puisque cela est prévu à la partie IX de la loi et que les revenus partagés avec les provinces le sont à la partie I, les provinces ne pourraient obtenir, à moins d'adopter une disposition spéciale soit, leur part des revenus.



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** Their share of that 15 per cent?

**Mr. Levin:** That is right; and the federal government pays the provinces 20 per cent of that 15 per cent.

**Senator Cook:** They would not get their share of the income that the dividends would normally attract?

**Mr. Levin:** That is right; and that is free of tax.

**Senator Flynn:** Does that apply equally to provinces which levy their own corporate tax; for instance, Quebec and Ontario?

**Mr. Levin:** No, I do not think so. No.

**Senator Flynn:** Would it be applicable only to the provinces which have arrangements?

**Mr. Levin:** I do not know the answer to that, senator. We will get it for you.

**Senator Cook:** Would it not depend on whether the dividend received by the resident of that province was tax-free? Let us take Quebec, for instance. They could not get it both ways. They could not get the 20 per cent and the 15 per cent and still tax their residents on the dividend. They could not have it both ways.

**Mr. Levin:** This would be a federal tax that is in question. I think it would apply to all of the provinces because it has really nothing to do with the tax collection system. It does apply in all provinces.

**Senator Flynn:** Is that the result of the same rate of corporate tax being applicable in the provinces which levy their own, with regard to the federal rate?

**Senator Laird:** In other words, why 20 per cent?

**Mr. Levin:** Perhaps Mr. Gregg can answer that one.

**Mr. Frank W. Gregg, Economist, Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance:** I think the 20 per cent that is arrived at is the equivalent of one-fifth, which is 10 per cent of 50 per cent. The abatement for provincial corporation tax is 10 per cent, so the 20 per cent is equivalent to one-fifth.

**Mr. Levin:** The federal levy, let us say, is 50. The provincial abatement, that is the provincial share, of that, is 10, let us say. The ratio, then, would be 10 to 50 or 20 per cent. that is considered as a kind of provincial share of this amount of tax, and so the payment of 20 per cent is made.

**Senator Cook:** In return for that the province must consider the dividends received by the resident to be tax free. It cannot have it both ways. It cannot get 20 per cent, and then tax the dividends.

**Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance:** It is taxed under a different part of the Income Tax Act.

[Traduction]

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Leur part de ce 15 p. 100?

**M. Levin:** C'est exact; et le gouvernement fédéral paie aux provinces 20 p. 100 de ce 15 p. 100.

**Le sénateur Cook:** Elles n'obtiendraient pas leur part de ce revenu que les dividendes procurent habituellement?

**M. Levin:** C'est exact; et ces dividendes sont exempts d'impôt.

**Le sénateur Flynn:** Cela s'applique-t-il également aux provinces qui perçoivent leur propre impôt sur les corporations comme, par exemple, le Québec et l'Ontario?

**M. Levin:** Non, je ne le crois pas. Non.

**Le sénateur Flynn:** Cela s'appliquerait-il seulement aux provinces qui ont conclu des arrangements fiscaux?

**M. Levin:** Je ne connais pas la réponse à cette question, sénateur. Je chercherai à l'obtenir.

**Le sénateur Cook:** Cela ne dépendrait-il pas du fait que les dividendes reçus par les résidents de cette province sont exempts d'impôt? Prenons par exemple le Québec. Cette province ne pourrait percevoir des impôts de deux façons. Elle ne pourrait obtenir le 20 p. 100 et le 15 p. 100 et percevoir tout de même des impôts sur les dividendes de ses résidents. Elle ne pourrait pas en obtenir deux fois.

**M. Levin:** Il s'agit d'impôt fédéral. Cela s'appliquerait, je crois, à toutes les provinces parce que cela n'a réellement rien à voir avec le système de perception fiscale. Cela s'applique à toutes les provinces.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce la raison pour laquelle le même taux d'impôt sur les corporations s'applique aux provinces qui perçoivent leur propre impôt, en ce qui concerne le taux fédéral?

**Le sénateur Laird:** En d'autres mots, pourquoi 20 p. 100?

**M. Levin:** M. Gregg pourrait peut-être répondre à cette question.

**M. Frank W. Gregg, économiste, Division des Relations fédérales-provinciales, ministère des Finances:** Ce 20 p. 100 équivaut, je crois au cinquième, soit 10 p. 100 de 50 p. 100. L'abattement de l'impôt provincial sur les corporations est de 10 p. 100; 20 p. 100 équivalent donc au cinquième.

**M. Levin:** Le gouvernement fédéral perçoit, disons, 50. L'abattement provincial, c'est-à-dire la part provinciale, est, disons, de 10. Le rapport serait donc 10 sur 50 ou 20 p. cent. C'est là la part provinciale de cet impôt et c'est pourquoi le paiement de 20 p. cent est effectué.

**Le sénateur Cook:** En retour, la province doit considérer que les dividendes reçus par le bénéficiaire sont exempts d'impôt. La province ne peut obtenir l'impôt des deux manières. Elle ne peut recevoir sa part de 20 p. 100 et percevoir ensuite l'impôt sur les dividendes.

**M. Douglas H. Clark, directeur-adjoint, Division des Relations fédérales-provinciales, ministère des Finances:** Ceci est prévu dans une partie différente de la Loi sur l'impôt sur le revenu.

[Text]

**Mr. R. A. McLarty, Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance:** Provinces without collection agreements do not tax those that get it. They just receive the 20 per cent.

**Senator Flynn:** I thought that in Quebec the 15 per cent had to be paid to the Department of Revenue of Quebec also. I thought they had to pay both to the federal department of revenue and to the provincial Department of Revenue.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Double taxation?

**Senator Flynn:** It may not be. It all depends on what you call double taxation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is the same thing as being taxed twice, on your theory.

**Senator Flynn:** I have another example. What is the rate of corporate tax levied by Ontario, for instance?

**Mr. Clark:** It is 12.

**Senator Flynn:** And what is the rate of the corporate tax levied by the federal government?

**Senator Cook:** 40, is it not?

**Mr. Clark:** 30 and 36. Then there is a rate for small business.

**Senator Flynn:** Yes, I agree; but let us say roughly. I do not care about the difference between "small" and "big". Does the federal government tax corporations in Ontario at a rate less than they would be taxed at in a province where there is an arrangement?

**Mr. Levin:** Oh no. The federal government tax would apply uniformly across Canada. The actual tax that is collected would be initially greater in the provinces that had tax collection agreements, and the provincial portion of that would be paid off to the provinces.

**Senator Flynn:** But say in Ontario I pay the provincial tax and I pay the federal tax. Does that mean that I pay more, on the whole, than I would pay if I were a corporation in another province that had an arrangement?

**Mr. Levin:** When you compare provinces, you may be comparing different rates; but you ought not to be paying any more than you would pay if Ontario was part of the tax collection agreement system.

**Senator Cook:** Put it another way. A corporation in Newfoundland pays more income tax in total than a corporation in Ontario.

**Mr. McLarty:** It depends on what you are talking about as being taxed. If you are talking about the distribution of pre-1971 surpluses, that is taxed at the same rate everywhere. That is just by agreement with the provinces. You see, they have already been taxed at corporate tax rates. This is just the distribution. This is in lieu of a personal income tax.

**Senator Flynn:** Well, we can leave it at that.

[Traduction]

**M. R. A. McLarty, Division des Relations fédérales-provinciales, ministère des Finances:** Les provinces sans accord de perception fiscale ne perçoivent pas d'impôt sur ces dividendes. Elles reçoivent seulement 20 p. 100.

**Le sénateur Flynn:** Je croyais qu'au Québec, ce 15 p. 100 devait également être payé au ministère du Revenu du Québec. Je croyais que les contribuables devaient payer à la fois le ministère fédéral du Revenu et le ministère provincial.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Une double imposition?

**Le sénateur Flynn:** Peut-être pas. Cela dépend de ce que vous voulez dire par double imposition.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Devois payer l'impôt deux fois, selon votre théorie.

**Le sénateur Flynn:** J'ai un autre exemple. Quel est le taux de l'impôt sur les corporations, perçu par l'Ontario, par exemple?

**M. Clark:** 12.

**Le sénateur Flynn:** Et quel est le taux de l'impôt sur les corporations perçu par le gouvernement fédéral?

**Le sénateur Cook:** 40, non?

**M. Clark:** 30 et 36. Il y a ensuite un taux pour les petites entreprises.

**Le sénateur Flynn:** Oui, j'en conviens; mais en général, je ne me préoccupe pas de la différence entre les grandes et les petites entreprises. L'impôt du gouvernement fédéral sur les corporations en Ontario est-il moins élevé que dans une province où il y aurait arrangement fiscal?

**M. Levin:** Oh, non. L'impôt du gouvernement fédéral s'applique uniformément dans tout le Canada. L'impôt réel perçu serait à l'origine plus élevé dans les provinces qui ont des accords de perception fiscale et la part provinciale de ces impôts serait remboursée aux provinces.

**Le sénateur Flynn:** Supposez qu'un résident de l'Ontario paye l'impôt fédéral et provincial; est-ce que cela signifie qu'il paiera plus qu'une société installée dans une autre province, faisant partie du système d'accords de perception fiscale?

**M. Levin:** Il peut y avoir des taux différents entre les provinces, mais, dans votre exemple, ce particulier paierait autant d'impôt que si l'Ontario faisait partie du système.

**Le sénateur Cook:** Autre exemple. A Terre-Neuve, une société paye, dans l'ensemble, plus d'impôts qu'une société installée en Ontario.

**M. McLarty:** Cela dépend des facteurs sur lesquels joue l'impôt. Ainsi, la distribution des fonds excédentaires antérieurs à 1971 est frappée au même taux dans toutes les provinces en vertu d'un accord commun. En effet, elle sont déjà taxées selon les taux d'imposition qui s'applique aux corporations. Il s'agit simplement de la distribution, qui remplace l'impôt personnel sur le revenu.

**Le sénateur Flynn:** Et bien, nous pouvons en rester là pour le moment.

[Text]

**Mr. McLarty:** There are differences in rates on current corporate profits.

**Senator Flynn:** All right. We will leave it at that.

**Mr. Levin:** The last part, or the last substantive part, of the existing arrangements, is the federal transfers for post-secondary education. The federal contribution consists roughly of 50 per cent of certain eligible expenditures by the provinces on post-secondary education. The federal contribution itself consists of two parts. There is firstly a tax transfer, which is a transfer of tax room that was effected in 1967, I believe. At that time the federal government transferred a certain number of tax points which, following tax reform, turned out to be 4.357 points of personal income tax. The value of those tax points is subtracted from the provincial entitlement under the general 50 per cent formula, and the difference is made up by a cash payment. Now, since 1972 the federal contribution has been limited to an annual increase of 15 per cent. There has been a ceiling put on the federal contribution. In other words, it cannot increase by more than 15 per cent each year since 1972.

**Senator Flynn:** That is for postsecondary education.

**Mr. Levin:** Yes.

**Senator Flynn:** You have not yet come to hospital insurance or medicare.

**Mr. Levin:** No.

**Senator Cook:** Your memorandum says "for post-secondary education, hospital insurance and medicare."

**Mr. Levin:** I am describing the existing arrangements.

**Senator Cook:** But your memorandum talks about three items.

**The Chairman:** The memorandum deals with the bill.

**Mr. Levin:** That note describes the new arrangements; that is, the provisions of the new legislation.

**Senator Cook:** Then why are you limiting yourself in your verbal explanation to post-secondary education when this includes hospital insurance and medicare?

**Mr. Levin:** Because under the existing arrangements the post-secondary education program is part of the Fiscal Arrangements Act.

**Senator Cook:** Forgive me. I was not here from the beginning of the hearing. Perhaps I am asking questions that I should not be asking.

**Mr. Levin:** No, senator. Your point is perfectly valid, because we are now moving into a new set of arrangements in which post-secondary education is in fact combined with the health programs, and there has been a slight change in structure on that account. Your question is therefore well put.

[Traduction]

**M. McLarty:** Il existe des différences de taux sur les profits courants des corporations.

**Le sénateur Flynn:** Très bien, passons à un autre point.

**M. Levin:** La dernière partie, ou la partie la plus importante des accords maintenant en vigueur concerne les transferts fédéraux relatifs à l'enseignement postsecondaire. La contribution du Fédéral représente environ la moitié de certaines dépenses admissibles pour les provinces en ce domaine. La portion du Fédéral se divise en deux parties; il y a tout d'abord un transfert d'impôt, qui représente un transfert de points d'impôt, qui me semble-t-il, remonte à 1966. A l'époque, le gouvernement fédéral avait transféré un certain nombre de points d'impôt qui, après la réforme fiscale, ont donné 4.357 points de l'impôt personnel sur le revenu. La valeur de ces points fiscaux est déduite de la part des provinces, selon la formule générale la fixant à 50 p. 100, et un paiement en espèces couvre la différence. Maintenant, et depuis 1962, l'augmentation annuelle de la contribution du Fédéral est limitée à 15 p. 100. Il existe donc un plafond sur ce paiement; en d'autres termes, depuis 1972, il ne peut pas augmenter de plus de 15 p. cent par an.

**Le sénateur Flynn:** Il s'agit de la contribution relative à l'enseignement postsecondaire.

**M. Levin:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Vous n'avez pas encore traité de l'assurance-hospitalisation ou de l'assurance-maladie.

**M. Levin:** Non.

**Le sénateur Cook:** Dans votre mémoire, vous examinez ensemble l'éducation postsecondaire, l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie.

**M. Levin:** Je suis en train de décrire les accords en vigueur.

**Le sénateur Cook:** Mais votre mémoire traite de ces trois questions ensemble.

**Le président:** Le mémoire étudie le bill.

**M. Levin:** Cette note décrit les nouveaux accords, c'est-à-dire les dispositions du projet de loi.

**Le sénateur Cook:** Alors pourquoi vous limitez-vous dans cet exposé oral à nous décrire les subventions touchant l'éducation postsecondaire, alors que vous l'examinez dans votre mémoire, en même temps que l'assurance hospitalisation et l'assurance-maladie?

**M. Levin:** Parce qu'en vertu des présents accords le programme de financement de l'enseignement postsecondaire fait partie de la Loi sur les arrangements fiscaux.

**Le sénateur Cook:** Excusez-moi, je n'étais pas ici au début de ces auditions et je ne devrais peut-être pas poser ces questions.

**M. Levin:** Non, sénateur, votre argument est tout à fait valable, parce que nous avons maintenant une nouvelle série d'accords, où l'éducation postsecondaire est combinée avec les programmes touchant le domaine de la santé; il y a donc eu une légère modification à cet égard et votre question est donc pertinente.



[Text]

**Senator Flynn:** Are there any strings attached to these payments? Do the provinces have to use that money for post-secondary education? I think this point was raised in the debate yesterday.

**Mr. Levin:** There are no explicit conditions set down in the legislation.

**Senator Flynn:** So it is just a reason for making that payment.

**Mr. Levin:** Well, yes. It is a transfer payment on account of post-secondary education.

**Senator Flynn:** It could very well be included in the equalization payments. Anyway, this is a question of policy.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Is that same latitude available to the provinces not only in respect of post-secondary education but in respect of the other programs, such as the medical program?

**Mr. Levin:** I am just moving on to the two health programs now.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I am only speaking about the one point. You have told Senator Flynn that there are no strings attached to the amounts granted to the provinces for purposes of post-secondary education. They can use them for the general purposes of the province. Is that same latitude available to them in respect of the other programs?

**Mr. Levin:** In completing my description of the existing arrangements I was going to move on to these programs and deal with that question.

**Senator Thompson:** Could I just ask Mr. Levin something? Senator Flynn was asking about the previous program in respect of post-secondary education. When you come to the existing program, there are certain methods of dealing with it that I would like to know about.

**Mr. Levin:** I am going to deal with that now. What I have been describing up to now is the package of measures that are generally referred to as fiscal arrangements. It so happens that post-secondary education is a part of these arrangements, and that is why I mentioned it in this context.

The other part that I mentioned earlier consists of what is commonly referred to as the shared-cost programs, and under the existing arrangements these are, as far as the subject matter of the new bill is concerned, the two health programs, Medicare and hospital insurance.

**The Chairman:** When you say "existing arrangements" you are talking about pre-Bill C-37.

**Mr. Levin:** That is right. The legislation that is operating today. I hope not tomorrow.

With respect to Medicare, the federal contribution is 50 per cent of the national average per capital cost, uniform for all provinces. With respect to hospital insurance it is more roughly 50 per cent of the national average because the 50 per cent is calculated in a different sort of way. Half of that 50 per cent, that is, 25 per cent, is calculated on the basis of the provinces' own experience with respect to costs. That is 25 per

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Existe-t-il des obligations au sujet de ces paiements? Les provinces sont-elles tenues de les utiliser pour l'éducation postsecondaire? Je crois que cette question a été soulevée dans la discussion d'hier.

**M. Levin:** Le projet de loi ne mentionne aucune condition explicite.

**Le sénateur Flynn:** Il se limite simplement à prévoir ce paiement.

**M. Levin:** En effet. Il s'agit d'un paiement transféré pour l'enseignement postsecondaire.

**Le sénateur Flynn:** Cela pourrait fort bien s'inclure dans les paiements de péréquation; mais c'est, bien sûr, une question de politique.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les provinces jouissent-elles de cette même latitude, non seulement à l'égard de l'enseignement postsecondaire, mais aussi d'autres programmes, comme ceux du domaine de la santé?

**M. Levin:** Je vais justement passer aux deux programmes concernant les soins médicaux.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ma question est la suivante: vous avez dit au sénateur Flynn que les provinces n'avaient aucune obligation à l'égard des paiements qu'elles reçoivent pour l'enseignement postsecondaire, et qu'elles peuvent les utiliser à d'autres fins; jouissent-elles de la même latitude à l'égard des autres programmes?

**M. Levin:** Je voulais terminer ma description des accords en vigueur pour aborder ces programmes, et traiter de cette question.

**Le sénateur Thompson:** Puis-je poser une question à monsieur Levin? Le sénateur Flynn voulait parler de l'ancien programme relatif à l'enseignement postsecondaire. Lorsque vous traiterez du programme en vigueur, j'aimerais que vous nous donniez certaines explications sur son fonctionnement.

**M. Levin:** Je vais justement aborder cette question; je vous ai décrit jusqu'à présent un groupe de mesures auxquelles on donne en général le titre d'accords fiscaux; il se trouve que l'enseignement postsecondaire en fait partie, et c'est pourquoi j'en ai parlé dans ce contexte.

Auparavant j'ai aussi parlé de ce que l'on appelle communément des programmes à coûts partagés, et en vertu des accords en vigueur, et par rapport au projet de loi, il s'agit des deux programmes du domaine de la santé, portant sur les assurances maladie et hospitalisation.

**Le président:** Lorsque vous parlez des accords en vigueur, s'agit-il de ceux qui précèdent le bill C-37?

**M. Levin:** C'est exact; ces dispositions s'appliquent actuellement et j'espère qu'elles seront rapidement abrogées.

En ce qui concerne l'assurance-maladie, la contribution du Fédéral s'élève, pour toutes les provinces, à la moitié de la moyenne nationale par coût en capital. Pour ce qui est de l'assurance-hospitalisation, il s'agit grosso modo de la moitié de la moyenne nationale, parce qu'elle est calculée d'une manière différente. La moitié de ces 50%, soit 25%, est calculée par rapport à la situation économique de chaque province,

[Text]

cent of the provincial per capital expenditures. The other 25 per cent is of the national average per capita, so because provincial per capita costs vary from province to province the total federal contribution is not exactly the same in all provinces.

Conditions: The hospital insurance program is the earlier program. The conditions that apply there are more detailed than those that apply with respect to Medicare. There are officials from the Department of Health here this morning and if you want an elaboration of precisely what the conditions are, I think it would be best to ask them, Mr. Chairman.

With respect to medicare, which came later, and I think at a time when there was a lesser inclination to impose conditions on the provinces, the conditions that were imposed were of a more general character, relating to such things as accessibility, comprehensiveness of services, portability as between provinces and things of that kind. They essentially relate to basic national standards that the federal government had an interest in seeing in effect. So that both the health programs—to get back to your first question—as slightly different from the post-secondary education program and, indeed, there are some differences between the health programs themselves.

**Senator Flynn:** There is some relationship to the actual situation in each province. What the provincial government spends for that purpose is taken into account in the formula?

**Mr. Levin:** What the province spends is taken into account.

**Senator Flynn:** That is why there is a relationship between the actual facts and the payment which is made, whereas for post-secondary education, there is no relationship.

**Mr. Levin:** There is a similar kind of relationship between the post-secondary education and the hospital program in determining the amount of the federal contribution to the province to the extent that in both programs what a province actually spends will determine the level of the federal contribution.

**Senator Flynn:** In all cases—in the three cases?

**Mr. Levin:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** In other words, as far as post-secondary education is concerned, it is related to the absolute requirement. I do not say it is the amount of the absolute requirement, but it may well be related to the absolute requirement of the province to run its own post-secondary education programs.

[Traduction]

il s'agit de 25% des dépenses de la province par habitant. Les autres 25% s'appliquent aux dépenses moyennes nationales par habitant; ainsi, étant donné que les dépenses de chaque province par habitant varient d'une province à l'autre, la contribution totale du gouvernement fédéral n'est pas exactement la même dans toutes les provinces.

Conditions: Le programme d'assurance-hospitalisation est le premier. Les conditions qui s'appliquent dans le cas de ce programme sont plus détaillées que celles qui s'appliquent au programme de soins médicaux. Nous avons avec nous ce matin des fonctionnaires du ministère de la Santé et si vous désirez avoir des explications précises au sujet de ces conditions, je crois qu'il vaudrait mieux que vous vous adressiez à eux, monsieur le président.

En ce qui concerne le programme des soins médicaux, il a été mis sur pied plus tard, à un moment, je crois, où la tendance du fédéral à imposer ses conditions aux provinces étaient moins forte; les conditions imposées, dans ce cas, avaient une portée beaucoup plus générale et avaient trait à des détails tels que l'accessibilité, l'étendue des services, les possibilités de transferts entre les différentes provinces et d'autres aspects de ce genre. Ces conditions ont surtout trait à des normes nationales de base que le gouvernement fédéral avait intérêt à faire respecter. Ainsi, les programmes relatifs à la santé—pour répondre à votre première question—sont quelque peu différents des programmes d'enseignement post-secondaire et, en fait, il existe certaines distinctions entre les différents programmes de santé.

**Le sénateur Flynn:** Les conditions tiennent compte de la situation réelle de chaque province. Le montant qu'un gouvernement provincial dépense à cette fin est considéré dans la formule.

**Mr. Levin:** Nous tenons compte de ce que chaque province dépense.

**Le sénateur Flynn:** C'est la raison pour laquelle il y a un lien entre les faits réels et le versement qui est effectué tandis que dans le cas de l'enseignement post-secondaire, il n'existe aucune relation de ce genre.

**Mr. Levin:** La façon dont la contribution fédérale est déterminée est presque identique pour le programme d'enseignement post-secondaire et le programme de soins médicaux, en ce sens que l'importance de la contribution du gouvernement fédéral pour chaque province est déterminée par les dépenses réelles de chaque province au chapitre de ces deux programmes.

**Le sénateur Flynn:** Dans tous les cas—dans chacun des trois cas?

**Mr. Levin:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En d'autres termes, dans la mesure où nous parlons d'enseignement post-secondaire, la contribution fédérale dépend des besoins absolus des provinces. Je ne dis pas que la contribution correspond à la somme nécessaire en termes absolus, je dis qu'elle peut être très bien proportionnelle à la nécessité dans laquelle les provinces se trouvent de voir elles-mêmes à leurs programmes d'enseignement post-secondaire.



[Text]

**Mr. Levin:** I am not quite sure what you have in mind when you use the word "absolute", senator. All expenditures that provinces make—what they would define as post-secondary education—would not necessarily be eligible for federal sharing.

**Senator Connolly (Ottawa West):** They would not.

**Mr. Levin:** No. We have someone from the Secretary of State Department here if you want a detailed explanation of what expenditures might not be eligible for cost-sharing. I am sure he will be able to answer you.

**Senator Connolly (Ottawa West):** The amount of the federal contribution to post-secondary education is in some way worked out by the agreements between the federal authority and the provinces. Is it uniform throughout the country? In other words, if they are going to have a physical education program in all of the provinces, they get the assistance from the federal treasury. If they are going to have a hockey program in some program in some provinces that perhaps does not qualify.

**Mr. Levin:** If the hockey program is not an eligible cost, then it is not shared anywhere. We are getting into a bit of detail now.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Yes, I know, and perhaps we should not.

**Mr. Levin:** In light of the details I want to make one qualification to what I said. There is a slight variation with respect to post-secondary education as to federal contributions. In three of the Atlantic provinces, Newfoundland, Prince Edward Island and New Brunswick, the act provides that payments are either 50 per cent of the provincial expenditure or an amount per capita—which was first struck, I believe, in 1967 and was then escalated by the general rate increase in federal contributions. It was designed to give these provinces the better of two possible alternatives. I think we better have that qualification.

**Senator Flynn:** In fact these provinces receive more than 50 per cent?

**Mr. Levin:** Yes.

**Senator Flynn:** Whereas other provinces received less?

**Mr. Levin:** No.

**The Chairman:** What is the limit of the "more" that these Atlantic provinces receive?

**Mr. Levin:** I am not sure I understand.

**The Chairman:** You say these Atlantic provinces receives more than 50 per cent.

**Mr. Levin:** I do not have that information here.

[Traduction]

**M. Levin:** Je ne suis pas certain de bien comprendre ce que vous voulez dire lorsque vous employez le terme «absolu», sénateur. Toutes les dépenses effectuées par les provinces—dans les programmes d'enseignement post-secondaire—ne sont pas nécessairement partagées avec le gouvernement fédéral.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Ah non?

**M. Levin:** Non. Nous avons avec nous un fonctionnaire du Secrétariat d'État qui pourrait vous donner une liste détaillée des dépenses provinciales susceptibles de ne pas entrer dans le cadre des programmes à frais partagés. Je suis certain qu'il pourrait répondre à votre question.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** La somme accordée par le fédéral dans le cadre des programmes provinciaux d'enseignement post-secondaire est d'une manière quelconque déterminée par les accords signés par le fédéral et les provinces. Les mêmes conditions s'appliquent à toutes les provinces? En d'autres termes, si toutes les provinces décident d'instituer un programme d'éducation physique, elles ont toutes droit à l'aide du gouvernement fédéral. Si certaines provinces décident d'instituer un programme d'enseignement du hockey, il est possible que ce programme ne jouisse pas de l'aide du gouvernement fédéral.

**M. Levin:** Si ce programme d'enseignement du hockey n'est pas admissible dans le cadre du programme à frais partagé, aucune province ne peut recevoir l'aide du gouvernement fédéral. Nous tombons dans les détails maintenant.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je sais que nous ne devrions peut-être ne pas entrer dans les détails.

**M. Levin:** A la lumière de ce détail, je souhaite clarifier ce que j'ai dit. La contribution du gouvernement fédéral varie quelque peu en ce qui a trait à l'enseignement post-secondaire. En ce qui concerne trois des provinces de l'Atlantique, en l'occurrence Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick, la loi prévoit que les paiements correspondent soit 50 p. cent des dépenses de la province soit à une somme déterminée et multipliée par le nombre d'habitants—montant qui avait été établi, je crois en 1967 et ensuite augmenté à la suite de l'augmentation du taux général des contributions du gouvernement fédéral. Cette modalité permettait aux provinces de choisir la plus avantageuse des deux formules. Je crois qu'il fallait apporter cette précision.

**Le sénateur Flynn:** En fait, ces provinces reçoivent plus que 50 p. cent.

**M. Levin:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Tandis que d'autres provinces reçoivent moins?

**M. Levin:** Non.

**Le président:** Quelle est la limite «maximale» du surplus de contribution que les provinces Atlantique peuvent recevoir?

**M. Levin:** Je ne suis pas certain de bien vous comprendre.

**Le président:** Vous dites que les provinces atlantiques reçoivent plus que 50 p. cent.

**M. Levin:** Je n'ai pas de chiffres là-dessus, je regrette.



[Text]

**Mr. S. McRoberts, Senior Economist, Education Support Branch, Department of the Secretary of State:** There is no legal limit on the amount by which the provinces receive. The per capita amount can exceed the 50 per cent amount that they would have received were they on the cost-sharing arrangement.

**Mr. McLarty:** Effectively, when their costs reach about the same as the national average cost, they would be better off to switch to a 50 per cent formula than the per capita formula.

**Senator Cook:** We should not haggle about percentages. I come from Newfoundland.

**Senator McIlraith:** The chairman asked a question. We should have the answer on the record.

**The Chairman:** I have not had it yet.

**Senator McIlraith:** I noticed that. Let us have it. It is perfectly simple.

**Mr. McRoberts:** The answer was that there was no limit to the extent to which provinces receiving funds on the per capita arrangement can exceed the 50 per cent amount that they would have received had they been on the cost-sharing arrangement. In other words, Newfoundland could have received an amount equivalent to 200 per cent, in theory, although not in practice, to their post-secondary costs.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Let us have the example of medicare or hospital insurance.

**Senator McIlraith:** What is in fact the actual amounts?

**Mr. McRoberts:** I do not have the actual figure.

**Senator McIlraith:** Would you have any idea?

**Mr. McRoberts:** I believe Newfoundland receives—and I do not know whether I should guess on this—more than 100 per cent of the amount of the post-secondary education in that province.

[Later:]

The correct figure is 55.8 per cent for Newfoundland in 1976-77.

**Senator Macnaughton:** Demand more.

**Senator Flynn:** Do you want to ask about medicare now?

**Senator Cook:** I do not think we should argue about trifles.

**The Chairman:** I take it there is no limit on the "more". The question that follows, is it based on—if the province spends more, whatever it spends more, they are entitled to get?

**Mr. Levin:** Yes.

[Traduction]

**M. S. McRoberts, économiste expert, Direction de l'aide à l'éducation, Secrétariat d'État:** Le montant des contributions que les provinces reçoivent n'est assujéti à aucune limite légale. La méthode de calcul par habitant peut donner un montant supérieur qui correspond à 50 p. cent du coût du programme que la province aurait reçu, si le programme en cause avait été un programme à frais partagés.

**M. McLarty:** En fait, lorsque ses dépenses tendent à la moyenne nationale, une province a avantage à revenir à la formule du 50 p. cent et à abandonner la formule de calcul par habitant.

**Le sénateur Cook:** Nous ne devrions pas nous intéresser aux pourcentages. Je suis originaire de Terre-Neuve.

**Le sénateur McIlraith:** Le président a posé une question. La réponse devrait être inscrite dans le compte rendu.

**Le président:** Je n'ai pas encore eu de réponse.

**Le sénateur McIlraith:** Je l'avais remarqué. La réponse est très simple. Veuillez nous la communiquer!

**M. McRoberts:** La réponse est qu'il n'existe aucune limite aux contributions touchées par les provinces selon la formule de contribution par habitant lorsque ces sommes sont excédentaires à celles qui correspondraient à 50 p. cent du montant que la province aurait touché si le programme avait été un programme à frais partagés. En d'autres termes, Terre-Neuve aurait pu, en théorie, recevoir un montant équivalent à 200 p. cent des frais dépensés dans le cadre d'un programme d'enseignement post-secondaire, bien qu'en pratique, cela soit impossible.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Donnez nous un exemple en ce qui touche les programmes d'assurance-hospitalisation ou d'assurance-maladie.

**Le sénateur McIlraith:** Quelles sont les sommes réelles?

**M. McRoberts:** Je n'ai pas les chiffres exacts.

**Le sénateur McIlraith:** Auriez-vous une vague idée?

**M. McRoberts:** Je ne suis pas certain de pouvoir deviner le montant, mais je crois que Terre-Neuve reçoit plus de 100 p. cent des sommes dépensées dans le cadre du programme provincial d'enseignement post-secondaire.

[Plus tard]

[Le chiffre exact est 55.8 p. cent pour Terre-Neuve en 1976-1977]

**Le sénateur Macnaughton:** Il faut exiger plus que cela.

**Le sénateur Flynn:** Voulez-vous parler des soins médicaux tout de suite?

**Le sénateur Cook:** Je crois que nous ne devrions pas nous arrêter à des pécadilles.

**Le président:** Puisque le libellé dit seulement «au moins», j'imagine qu'il n'y a pas de plafond. Il reste donc à savoir quel pourcentage—si la province dépense davantage—elle est en droit d'obtenir?

**M. Levin:** Oui.

[Text]

**Mr. Clark:** Unless they are on the per capita arrangement.

**Senator Flynn:** I think an example would be to suppose the national average were \$400 per capita. You would give Newfoundland 50 per cent of that \$200. If the province has spent less than \$200, therefore they get more than 100 per cent.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is right.

**Senator Flynn:** That is the point.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There is a limit—perhaps it does not work in the case of Newfoundland.

**Senator Flynn:** It certainly works.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I do not mean this in an invidious way, but if a province spends a dollar, normally it can expect to get a dollar. But if it is below the national average, then maybe it will get more than a dollar.

**Mr. Levin:** Yes.

**Senator Thompson:** Was there some difference under the existing program, that is, the program which is now part of the change taking place, in connection with the definition of post-secondary education in that there were some provinces which were saying that after grade 13 or after grade 12 that is post-secondary education?

**Mr. Levin:** Yes, there has been discussion on the definition of post-secondary institutions all the way through. Yes.

**The Chairman:** Go ahead, Mr. Levin.

**Mr. Levin:** That substantially covers the existing arrangements. I think we could now move on to see what the bill provides and in what respects the provisions in the bill differ from the existing arrangements.

In this connection, I would draw your attention to the guide which was distributed to you and which is in rather summary form.

The bill consists of ten parts. It incorporates all of the provisions of the existing Fiscal Arrangements Act, and it adds a couple of further measures.

Part I is the fiscal equalization program. In concept, in methodology it is essentially the same as the existing arrangements. However, it differs from the existing arrangements in four main respects which I believe are worth commenting on.

First is the way in which the provincial entitlement is calculated. The revenue base which is used to judge whether a province is below or above the national average in its capacity to raise taxes has been elaborated and extended. Technically, that means that where the old act had 22 tax revenue sources the new act has 29. The reason for the increase is that we are providing for a more accurate way of identifying what provinces actually tax and of measuring their capacity in each of these tax areas.

[Traduction]

**M. Clark:** A moins qu'elle ne reçoive une contribution par habitant.

**Le sénateur Flynn:** Je crois qu'on pourrait prendre en exemple un cas où la moyenne nationale serait de \$400 par habitant. Vous donneriez 50 p. 100 de ce \$200 à Terre-Neuve. Si la province a dépensé moins de \$200, elle obtient donc plus de 100 p. 100.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que nous tentons de faire ressortir.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il y a une limite mais elle n'est peut-être pas utile dans le cas de Terre-Neuve.

**Le sénateur Flynn:** Elle l'est certainement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je ne veux pas être désobligeant, mais si une province dépense un dollar, elle est normalement en droit de recevoir un dollar. Mais si elle est sous la moyenne nationale, elle peut obtenir plus qu'un dollar.

**M. Levin:** Oui.

**Le sénateur Thompson:** Le programme actuel—c'est-à-dire le programme qui s'insère maintenant dans le cadre de ces modifications, diffère-t-il à l'égard de la définition d'enseignement post-secondaire du fait que certaines provinces affirmaient qu'il commençait après la treizième année alors que d'autres prétendaient qu'il ne commençait qu'après la douzième année?

**M. Levin:** Oui, la définition d'institution post-secondaire a été soulevée à maintes reprises. En effet.

**Le président:** Poursuivez monsieur Levin.

**M. Levin:** C'est essentiellement tout ce que je peux dire à l'égard des arrangements en vigueur. J'estime que nous pourrions maintenant discuter les dispositions du bill et voir comment elles diffèrent de ces arrangements.

A cet égard, j'aimerais attirer votre attention sur le guide qui vous a été distribué et qui est plutôt schématique.

Le bill est divisé en dix parties qui comprennent toutes les dispositions de la Loi sur les arrangements fiscaux en vigueur ainsi que des mesures supplémentaires.

La partie I porte sur le programme de paiements de péréquation. Le concept et la méthodologie restent essentiellement les mêmes que dans les arrangements actuels. Cependant, il y a quatre différences principales qui, à mon avis, méritent d'être signalées.

Il convient de parler d'abord de la façon de calculer la part des provinces. L'assiette sur laquelle on se fonde pour décider si la province est au dessous ou au dessus de la moyenne nationale quant à son potentiel fiscal, a été repensée et étendue. Techniquement, cela signifie que l'ancienne loi énumérait 22 sources de revenus fiscaux alors que la nouvelle loi en compte 29. Cette augmentation est attribuable au fait que nous tentons de fournir un moyen plus exact d'identifier ce que les provinces espèrent actuellement et de mesurer leur potentiel dans chacun de ces secteurs fiscaux.

[Text]

**Senator Flynn:** Would you name the new taxes which are included in the formula? Could you identify them for us?

**Mr. Levin:** Yes. I would refer you to page 3 of the bill, where it indicates "revenue source." The new sources are (d) tobacco taxes; the separation of gasoline and diesel fuel in (e) and (f), which used to be one source; (g) and (h), noncommercial and commercial motor vehicle licensing revenues, which were previously combined but are now separate; and the separation of (i), (j) and (k), relating to alcoholic beverages, which used to be grouped together.

**Senator Connolly (Ottawa West):** How can you split fuel taxes or non-commercial motor vehicle sources from commercial motor vehicle sources?

**Mr. Clark:** Senator, this relates to licensing, not to consumption of fuel. The public accounts of the provinces show how much revenue is derived from the licensing of passenger vehicles as opposed to the licensing of trucks and trailers and so on. With respect to fuel, the provinces levy two taxes at two different rates in almost every province. There is one rate for gasoline and another rate for diesel fuel, and the public accounts of the provinces show the amounts collected from each of these taxes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** I can understand that, and they require the vendor to report in that way when he collects the taxes.

**Mr. Clark:** yes.

**Mr. Levin:** Then there are some minor revenue sources, insurance premium taxes, payroll taxes and lottery revenue taxes that are different in this bill from the existing legislation. Those are principally the respects in which the new differs from the old.

**Senator Flynn:** Is the distinction between (t) and (u) new, sales of crown leases and reservations on oil and natural gas lands?

**Mr. Clark:** That has been in there since 1967.

**Senator Flynn:** Both (t) and (u)?

**Mr. Clark:** Yes, although the nature of the revenues which are classified to (u) has changed. That revenue source used to include the revenues which are now in (q) and (s). They were taken out in 1975 by a bill which amended the act.

**Senator Flynn:** That is what I was trying to recall. Thank you.

**Mr. Clark:** Just one other thing on all these revenues: We are not now really equalizing more revenues; they have just been reclassified.

**Mr. Levin:** Another respect in which the bill differs from the existing legislation is in the treatment of natural resource revenues. Prior to 1972-73 all natural resource revenues were equalized fully. In 1973-74, at the time of the international oil

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que vous énuméreriez les nouveaux impôts qui sont inclus dans la formule? Pouvez-vous nous les identifier?

**M. Levin:** Oui. Si vous voulez aller à la page 3 du bill, à la rubrique «source de revenu». Les nouvelles sources sont: *d*) taxes sur le tabac; la distinction entre les taxes retirées de la vente de l'essence et de la vente du carburant diesel *e*) et *f*)—comptés auparavant comme une seule source; *g*) et *h*), revenus provenant de l'immatriculation des véhicules à moteur commerciaux et non commerciaux, qui sont maintenant distincts; et la séparation des alinéas *i*), *j*) et *k*) sur les boissons alcooliques qui étaient regroupés.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Comment pouvez-vous faire une distinction entre les taxes sur les carburants, ou encore entre les véhicules à moteur commerciaux et non commerciaux?

**M. Clark:** Sénateur, cela se rapporte à l'immatriculation et non à la consommation de carburant. Les comptes publics des provinces démontrent quel revenu provient de l'immatriculation des véhicules de voyageurs par opposition à l'immatriculation des camions, des roulottes, etc. Pour ce qui est des carburants, presque toutes les provinces prélèvent deux taxes à deux taux différents! Il y a un taux pour l'essence et un autre pour le carburant diesel, et les comptes publics des provinces démontrent quels montants sont perçus pour chacune de ces catégories.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Je comprends cela; et ils demandent au vendeur de tenir compte de cette distinction lorsqu'il perçoit les taxes.

**M. Clark:** Oui.

**M. Levin:** Les autres sources secondaires de revenu; impôts sur les primes d'assurance, impôts sur les feuilles de paie et revenus tirés des loteries, énumérées dans le bill différent de celles de la loi actuelle. C'est surtout à cet égard que le nouveau bill diffère de l'ancien.

**Le sénateur Flynn:** La distinction faite entre *t*) et *u*) relativement à la cession des concessions de la Couronne et des droits de réserve sur les terrains recelant du pétrole ou du gaz naturel est-elle nouvelle?

**M. Clark:** Cette disposition existe depuis 1967.

**Le sénateur Flynn:** Les alinéas *t*) et *u*) existent déjà?

**M. Clark:** Oui, bien que la nature des revenus classés dans (*u*) ait changé. Cette source de revenu comprenait déjà les revenus maintenant inclus dans *q*) et *s*). Ils ont été retirés en 1975 par un bill visant à modifier la loi.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que je voulais savoir. Merci.

**M. Clark:** J'aimerais faire un autre commentaire sur tous ces revenus: nous ne versons pas de paiements de péréquation à l'égard de revenus plus nombreux; ils n'ont été que reclassés.

**M. Levin:** Le bill contient aussi des dispositions nouvelles à l'égard du traitement des revenus provenant des ressources naturelles. Avant 1972-1973, tous les revenus provenant des ressources naturelles faisaient l'objet d'une pleine péréquation.



[Text]

crisis and the rapid escalation in prices, the federal government decided that it was not within the purpose of the equalization program to equalize these tremendous windfall gains which provinces like Alberta were getting. The basic purpose of the equalization program is to give provinces the capacity to provide average levels of public services. It was clear that much of the revenue from windfall gains which Alberta, for example, was getting, would not be used for these purposes and, in fact, they are being hived off and set aside in special funds.

Therefore amendments to the Fiscal Arrangements Act were passed which limited the amount of these windfall revenues which provinces were experiencing to one-third of their actual amount. Under the present legislation, in order to provide a sort of fairer treatment of these resources, what is being proposed is that all non-renewable natural resource revenues be equalized only to the extent of 50 per cent; and the purpose of this is essentially the same as the purpose of the original limitation back in 1974.

**Senator Cook:** It would result in a very substantial increase in equalization payments to the poorer provinces. With the price of oil going up, even 50 per cent would result in an increase in the equalization payments to the poorer provinces.

**Mr. Levin:** So far as the oil revenues are concerned, yes.

**Mr. Clark:** Oh yes. We have numbers, if you would like to have them. There is a table here that shows the amount of equalization paid in respect of oil and gas revenues. In 1973-74 it was \$253 million.

**Senator Flynn:** That is the total for all provinces?

**Mr. Clark:** It is the total for all provinces, yes. In 1974-75, which incorporated the new legislation restricting equalization and windfall revenues, \$370 million; in 1975-76, \$448 million; in 1976-77, \$485 million; and the estimate for 1977-78 is \$626 million, which is based on the assumption that Bill C-37 is enacted into law.

**Senator Flynn:** That is a fair assumption.

**Senator Cook:** That is an increase of over 250 per cent since 1973.

**Mr. Levin:** The third respect in which the bill differs from the existing program is in attempting to provide some control over the extent to which a province, by its own actions, can determine the amount of its entitlement. I can perhaps explain that by using an example. Under the present arrangements, if a province were to nationalize a profitable industry, the way the formula now works, the province's fiscal capacity with respect to corporate income taxes would be reduced, and consequently its equalization entitlement increased.

[Traduction]

En 1973-1974, au moment de la crise internationale du pétrole et de la montée rapide des prix, le gouvernement fédéral a décidé que le programme de péréquation n'avait pas pour but de compenser les énormes gains obtenus par certaines provinces, dont l'Alberta. Le but essentiel du programme de péréquation est de permettre aux provinces de fournir des services publics moyens. Il était clair qu'une grande partie des revenus énormes que retirait l'Alberta, par exemple, n'était pas consacrée à ces fins et que, de fait, ils étaient partagés et mis de côté dans des fonds spéciaux.

On a donc apporté des modifications à la Loi sur les arrangements fiscaux pour limiter le montant des revenus énormes qu'obtenaient les provinces à un tiers de leur montant réel. En vertu de la loi actuelle, pour être en mesure de traiter ces ressources d'une façon un peu plus juste ce que l'on propose c'est que tous les revenus provenant de ressources naturelles non renouvelables ne fassent l'objet que d'un paiement de péréquation que jusqu'à concurrence de 50 p. 100; et cette disposition viserait le même objectif que les restrictions originales imposées en 1974.

**Le sénateur Cook:** Les provinces les moins riches recevraient ainsi des paiements de péréquation considérablement accrus. Le prix du pétrole augmentant, même 50% ferait augmenter les paiements de péréquation consentis aux provinces pauvres.

**M. Levin:** En ce qui concerne les revenus provenant du pétrole, oui.

**M. Clark:** Oui, bien sûr! nous avons des chiffres, si vous désirez les voir. Il y a ici un tableau qui indique le montant de la péréquation faite dans le cas de revenus provenant du pétrole et du gaz naturel. En 1973-1974 ce montant était de \$253 millions.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce là le total pour toutes les provinces?

**M. Clark:** Oui, c'est bien cela. En 1974-1975, année de mise en application de la nouvelle loi restreignant les revenus forcés et ceux qui sont censés faire l'objet de la péréquation, ce montant s'est chiffré à \$370 millions; en 1975-1976, à \$448 millions; en 1976-1977, à \$485 millions; et on prévoit pour 1977-1978 un montant \$626 millions, en prenant pour acquis que le projet de loi C-37 sera adopté.

**Le sénateur Flynn:** Il est raisonnable de penser qu'il le sera.

**Le sénateur Cook:** Cela représente une augmentation de plus de 250% depuis 1973.

**M. Levin:** Le troisième élément qui distingue le bill du programme actuel c'est que l'on cherche à y insérer certains moyens permettant de contrôler dans quelle mesure une province peut, de son propre chef, fixer le montant de péréquation auquel elle a droit. Je peux peut-être vous expliquer cela en me servant d'un exemple. En vertu des arrangements actuels, si une province nationalise une industrie rentable, conformément à la formule en vigueur, le potentiel fiscal de la province relativement aux impôts sur le revenu des corporations serait réduit, ce qui augmenterait par conséquent son droit à des paiements de péréquation.

[Text]

**The Chairman:** If there is nationalization of a particular enterprise or industry in a province, then their share that is allocated to them in taxes will be reduced by what amount?

**Mr. Levin:** Their revenue base for the corporate income tax is decreased, and it would be reduced by the amount of corporate taxable income attributable to that corporation. At the same time, however, the revenues that are earned by the new government agency, crown corporation, will still flow to the government; so that it would not experience any reduction in revenues from the corporation, but would get a higher equalization payment.

This is reflected in—again I would refer you to page 33—the second revenue source that is listed there. Whereas under the existing arrangements we have a separate corporate income tax base and a separate base for the earnings of certain crown agencies, the two are lumped together. So what a province may lose on the swings, it makes up on the merry-go-round.

**The Chairman:** What is the letter?

**Mr. Levin:** (b). We have combined the corporate income taxes together with the revenues derived from government enterprises.

**Senator Flynn:** But as government business is usually less effective . . .

**Mr. Levin:** To the extent that . . .

**Senator Flynn:** The revenues would probably be lower than the taxes.

**Mr. Levin:** It depends on the province.

**Senator Buckwold:** This raises an interesting point. If, for example, a provincial crown corporation lost money, would that end up in providing them with higher equalization?

**Mr. Levin:** Probably not, because the basis upon which we think we will be calculating the earnings of the crown corporation are on a standard national accounts Statistics Canada type of definition.

**Mr. Clark:** We will only take account of profit-making corporations in both the private and public sectors.

**Senator Buckwold:** What if it is profit-making one year and loss-producing the next?

**Mr. Clark:** The tax base for corporations is taxable income, and if a corporation has a loss it has no taxable income. So it is not in the base, and it is not brought into the base as a negative element.

**Senator Buckwold:** This is fairly important to me, coming from Saskatchewan, where we have nationalization of a multimillion-dollar potash industry. Let us say there is no profit and no income tax is paid; so you are levelled off. If there is a profit, can you tell me how that will affect equalization?

[Traduction]

**Le président:** Si une entreprise particulière ou une industrie sont nationalisées dans une province, la part qui leur est allouée sous forme de recettes fiscales serait réduite de ce montant?

**M. Levin:** Leur assiette pour l'impôt sur le revenu des sociétés diminue, et l'on en déduirait le montant des revenus imposables attribuables, à cette société. En même temps cependant, les revenus perçus par le nouvel organisme gouvernemental, une société de la Couronne, continueront à être versés au gouvernement; de cette façon, celui-ci ne verra pas décroître les revenus qu'il reçoit de la société, mais recevrait un paiement de péréquation plus élevé.

Cela est incorporé . . . je vous renvoie de nouveau ici à la page 3, à la deuxième source de revenu qui est indiquée à cet endroit. Alors qu'en vertu des dispositions actuelles, nous avons une assiette distincte d'impôts sur le revenu des corporations et une autre pour les profits réalisés par certaines sociétés de la Couronne, ici, les deux sont regroupées. C'est pourquoi une province retrouve d'une main ce qu'elle perd de l'autre.

**Le président:** A quel alinéa?

**M. Levin:** b). Nous avons regroupé les impôts sur le revenu des corporations et les revenus provenant des entreprises publiques.

**Le sénateur Flynn:** Mais, comme les affaires gérées par le gouvernement sont d'habitude moins efficaces . . .

**M. Levin:** Dans la mesure . . .

**Le sénateur Flynn:** Les revenus seraient probablement inférieurs aux impôts.

**M. Levin:** Cela dépend de la province.

**Le sénateur Buckwold:** Ce qui soulève un point fort intéressant. Si, par exemple, une société provinciale de la Couronne accuse des pertes, est-ce qu'en fin de compte elle retirerait des paiements de péréquation plus élevés?

**M. Levin:** Probablement pas, car les critères sur lesquels nous croyons nous baser pour calculer les gains de cette société sont ceux qui sont utilisés couramment par Statistique Canada pour le calcul des comptes nationaux.

**M. Clark:** Ainsi, nous ne tenons compte que des sociétés qui réalisent du profit, tant dans le secteur privé que public.

**Le sénateur Buckwold:** Que se passe-t-il si cette société réalise des profits une année mais est déficitaire l'année suivante?

**M. Clark:** L'assiette de l'impôt sur le revenu des corporations c'est le revenu imposable, et si une société est en déficit, elle n'a aucun revenu imposable. Par conséquent, les pertes n'apparaissent pas dans l'assiette de l'impôt et n'en constituent pas une dimension négative.

**Le sénateur Buckwold:** Cela me paraît assez important, à moi qui vient de la Saskatchewan, où nous avons nationalisé l'industrie de la potasse valant plusieurs millions de dollars. Disons qu'aucun profit n'est réalisé et aucun impôt n'est payé, ce qui équivaut à une certaine stabilisation. S'il y a profit, pouvez-vous dire comment cela influera-t-il sur le paiement de péréquation?



[Text]

**Mr. Clark:** You are speaking of a privately-owned . . .

**Senator Buckwold:** A crown corporation.

**Mr. Clark:** First, if the profit is remitted to the Government of Saskatchewan, it will be included in equalization.

**Senator Buckwold:** But it will not be remitted. It will be held in the treasury of the corporation.

**Mr. Clark:** If it is not remitted it will not be included in revenues to be equalized. But that is not the same as saying it will not affect equalization, because there are two elements to equalization: one is the revenues to be equalized, and the other is the revenue base or measure of fiscal capacity.

The intention of what we are doing with this change is to have a situation where the measure of fiscal capacity of governments to derive income from enterprises will be relatively unaffected by whether the enterprise is in the public sector of the private sector. So the amount of equalization, a province's share of the tax base, or the measure of fiscal capacity, would not be influenced by an act of nationalizing a privately-owned firm or by taking a firm in the public sector and privatizing it, putting it back into the private sector.

**Senator Cook:** Does that mean that the Saskatchewan government would be deemed to have levied income tax on that enterprise, whether it does so or not?

**Mr. Clark:** No. The way we would work it is through the national accounts concept of the profit of a government-owned enterprise. We will be working with that concept.

**Senator Cook:** Let me put it another way: the profit of a nationalized industry will be taken into account?

**Mr. Clark:** Yes.

**Senator Buckwold:** I am still not satisfied that the people of Saskatchewan are getting the information they would like to have on this. As you can imagine, it is a very controversial issue right now. If, for example, a profitable potash industry in private hands—which it is at the moment, although historically it has not always been—is going to be taken over 50 per cent by the province, which is the objective of the provincial government, and operated as a crown corporation, and because of very heavy costs—for example, interest costs—that industry, or provincial crown corporation, ends up not making any money, the government of Canada will then lose its share of corporation tax which otherwise would have been collected if the industry had been in private hands. I do not think there is any argument about that.

**Mr. McLarty:** Are you arguing, though, senator, that there would be a difference in interest costs as a result of being public, as opposed to what they would be if the industry remained in private hands?

**Senator Buckwold:** Yes, because basically there is no capital put in it, and the money could just as easily be borrowed, or a loan made to the crown corporation, with a very heavy interest

[Traduction]

**M. Clark:** Vous parlez d'une société privée . . .

**Le sénateur Buckwold:** D'une société de la Couronne.

**M. Clark:** D'abord, si le profit est versé au gouvernement de la Saskatchewan, il sera inclus dans la péréquation.

**Le sénateur Buckwold:** Mais il ne sera pas versé. C'est la trésorerie de la société qui le gardera.

**M. Clark:** S'il n'est pas versé, il ne sera pas inclus dans les revenus faisant l'objet de la péréquation. Mais cela ne veut pas dire qu'il n'aura aucune influence sur la péréquation, car celle-ci comporte deux éléments: d'abord les revenus assujettis au calcul des paiements de péréquation, puis la base de revenu c'est-à-dire la mesure du potentiel fiscal.

Ce que nous proposons de faire avec cette modification c'est de créer une situation dans laquelle la capacité fiscale des gouvernements de retirer des revenus des entreprises, demeurera relativement inchangée, qu'il s'agisse d'une entreprise du secteur public ou du secteur privé. De sorte que la nationalisation d'une entreprise privée, ou le retour de cette entreprise nationalisée au secteur privé n'influera pas sur le montant de la péréquation, la part provinciale de l'assiette fiscale, ou son degré de potentiel fiscal?

**Le sénateur Cook:** Cela signifie-t-il que le gouvernement de la Saskatchewan aurait dû percevoir un impôt de cette entreprise, qu'il le fasse ou non?

**M. Clark:** Non. Nous procéderions en nous inspirant du profit que réaliserait une entreprise publique sous l'angle des comptes nationaux. C'est dans ce cadre-là que nous travaillerions.

**Le sénateur Cook:** Permettez-moi de l'exprimer autrement: on tiendra compte, n'est-ce pas, du profit d'une industrie nationalisée?

**M. Clark:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne suis pas encore très sûr si la population de la Saskatchewan obtient tous les renseignements qu'elle voudrait à ce sujet. C'est une question fort controversée à l'heure actuelle comme vous pouvez l'imaginer. Si, par exemple, une industrie de la potasse, fort rentable en l'occurrence est entre les mains du secteur privé, et c'est bien la situation à l'heure actuelle, bien qu'historiquement il n'en a pas toujours été ainsi, si le gouvernement provincial compte acquérir 50% de cette entreprise, et c'est bien là son objectif, et l'administrer comme une société de la couronne. Alors, quand une industrie qui appartient à un gouvernement provincial ne devient plus rentable, en raison de coûts très élevés qu'elle doit supporter, comme les frais d'intérêts, le gouvernement du Canada perd la portion de l'impôt sur les corporations qu'il aurait perçue dans le cas d'une industrie privée. Je pense que tous accepteront ce principe.

**M. McLarty:** Voulez-vous dire, sénateur, qu'une industrie nationalisée ne pourrait pas payer les mêmes intérêts que si elle était aux mains d'intérêts privés?

**Le sénateur Buckwold:** Oui, car dans ce cas, il n'y a pas d'investissement de capital et les fonds nécessaires peuvent être facilement empruntés moyennant un taux d'intérêt très élevé.



[Text]

charge. That is only one part of it. That probably just complicates the picture. I am just saying that the first premise is that if the crown corporation makes a profit—let us say it does make a profit—the federal treasury will not collect any corporate income tax. That will be a significant loss to the federal government. Is that correct? I think that is a fair assumption.

**Mr. McLarty:** Under the Income Tax Act, yes.

**Senator Buckwold:** There may be a change coming up in the budget. I do not know.

The second thing is that if the crown corporation does not make any profit, under your formula you are assuring me that the province will not get additional equalization grants as a result of no profit being made by the crown corporation.

**Mr. Clark:** The equalization that would be paid to Saskatchewan would depend on their share of the national, or 10-province, capacity to derive revenues from the income or earnings of public and privately owned corporations. Now, to the extent that that income earning capacity goes down in Saskatchewan, whether it is in the public or the private sector, Saskatchewan's share of the tax base would fall, and they would get more equalization.

**Senator Flynn:** That is the point we wanted to make.

**Mr. Clark:** And vice versa.

**Senator Buckwold:** So whatever happens, if the crown corporation ends up making less money than it did before, there is going to be more equalization.

**Senator Connolly (Ottawa West):** More equalization payments to Saskatchewan.

**Mr. McLarty:** Not quite "whatever happens". I think we should qualify that a bit. I think what you were suggesting earlier is that if the government finance office advances money to the corporation at high interest rates, then that interest would come by another route into the formula. So they cannot fiddle the books in that sense. If they just ran the company less efficiently than a private organization would, that might be a different state of affairs.

**Senator Buckwold:** I am convinced that in the long run, unless there are some significant changes in the arrangements with regard to taxation of provincial crown corporations by the federal government, provinces will be laughing all the way to the bank, and there will be a very real incentive for provinces to nationalize profitable industries.

**Mr. Clark:** Let us say the private industry were making a profit of \$"X" million, and that were to disappear as a result of nationalization. They would not then get that amount of money back through the equalization formula. The province, on a net basis, would be worse off.

**Senator Flynn:** Maybe on a net basis, but they would get more from the rest of Canada.

[Traduction]

Voilà un aspect de la question. Cela complique probablement l'ensemble du tableau. Tout d'abord, si la société de la Couronne réalise un profit—supposons que ce soit le cas—le Trésor fédéral ne peut pas percevoir de cette société un impôt sur le revenu. Il y a alors une perte importante pour le gouvernement fédéral, n'est-ce pas?

**M. McLarty:** En vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, c'est juste.

**Le sénateur Buckwold:** Une modification pourrait bien être annoncée dans le prochain budget. Qui sait?

En second lieu, si la société de la Couronne ne réalise aucun profit, vous m'assurez que, selon votre formule, la province n'obtient pas de subventions additionnelles de péréquation en raison de cette absence même de profits.

**M. Clark:** Les paiements de péréquation que recevrait la Saskatchewan dépendraient de sa capacité, en tant que province, d'imposer les revenus ou les profits des sociétés publiques et privées, par rapport à la conjoncture nationale, ou à l'assiette fiscale globale des dix provinces. Puis, dans la mesure où la capacité d'imposition de la Saskatchewan diminuerait, que cette capacité provienne du secteur public ou du secteur privé, sa part de l'assiette fiscale nationale subirait une baisse, ce qui lui donnerait droit à des paiements de péréquation plus importants.

**Le sénateur Flynn:** Voilà où nous voulions en venir.

**Le sénateur Clark:** Et vice versa.

**Le sénateur Buckwold:** Donc, quoi qu'il arrive, si la société d'État réalise un revenu inférieur à celui des années précédentes, les paiements de péréquation seront plus élevés.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les paiements de péréquation de la Saskatchewan seront plus élevés.

**M. McLarty:** Pas dans n'importe quelle circonstance. Je crois qu'il faudrait préciser un peu. Si je vous ai bien compris, vous prétendiez plus tôt que si l'organisme de financement du gouvernement consentait un prêt à cette société moyennant un intérêt élevé, cet intérêt serait visé par un autre aspect de la formule péréquation, et ce, afin d'éviter qu'on puisse manipuler les livres en ce sens. Si la rentabilité de cette société était tout simplement inférieur à celle d'un organisme privé, la situation pourrait être différente.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis convaincu qu'à long terme, à moins qu'on apporte d'importants changements aux arrangements fiscaux du gouvernement fédéral relatifs aux sociétés d'État provinciales les provinces iront emprunter gaiement et cela les stimulera à nationaliser les industries rentables.

**M. Clark:** Si une province nationalisait une industrie privée qui prévoyait réaliser un profit de X millions de dollars, et que ce profit disparaissait après la nationalisation, elle ne pourrait récupérer ce montant en ce servant de la formule de péréquation. A tout compter, cette province y perdrait.

**Le sénateur Flynn:** Peut-être à tout compter, mais elle retirerait davantage du reste du Canada.

[Text]

**Mr. McLarty:** There may be an advantage under the Income Tax Act. I am not competent to argue that. I think there is very little advantage in the Equalization Act, if any. If they are laughing all the way to the bank it is not because of this act. It might be because of some other act.

**Senator Flynn:** It is a valid point as regards the Income Tax Act, but it really does not come into this legislation.

**Mr. McLarty:** There is a possibility that it does, but there is an assumption of a different level in competence on the part of management which has to be made, in order that there be a direct impact on this legislation.

**Senator Flynn:** That is the point we are trying to make.

There was a reference to the national accounts concept. Is that what served as a basis for the statement made by the Premier of Quebec that Quebec is losing \$3 billion? Is that the same thing?

**Mr. Levin:** That is a different issue altogether. It is a different issue, a different set of calculations and a different problem.

**Senator Connolly (Ottawa West):** It is a question of a calculation rather than legislation.

**Mr. Levin:** Yes.

**Senator Flynn:** It is outside the scope of the bill.

**The Chairman:** Now I have a question Mr. McLarty, did I understand you, in answer to Senator Buckwold, to say that if a nationalized industry in a province like Saskatchewan lost money, the effect would be to increase the amount of their equalization payments?

**Mr. McLarty:** If any industry loses money the effect is to increase equalization payments. It seemed to me to be implicit in Senator Buckwold's question that he was arguing that there would be a difference in efficiency of management as between the privately owned situation and the publicly owned situation.

**Senator Buckwold:** I am not suggesting that they could not run it as well. I am just saying that the vagaries of the industry are such that a loss position could very easily arise.

**Mr. McLarty:** If they run it less efficiently, if any change in management means a loss to an industry that is concentrated in a particular province, that can result in an increase in equalization payments.

**The Chairman:** To the extent of any increase in equalization payments resulting from a loss in any industry, whether it is a crown corporation or not, in a sense, the federal government becomes a partner in the losses. Is that right?

[Traduction]

**M. McLarty:** A cet égard, la Loi de l'impôt sur le revenu peut offrir certains avantages. Je n'ai pas la compétence voulue pour en discuter, mais je crois que la formule de péréquation ne serait pas tellement plus avantageuse. Si les provinces peuvent emprunter gaiement, ce n'est pas en vertu de cette formule. Ce pourrait être grâce à une autre loi.

**Le sénateur Flynn:** C'est un argument valable en ce qui concerne la Loi de l'impôt sur le revenu, mais cette question ne relève vraiment pas de cette loi.

**M. McLarty:** Ce pourrait être le cas, mais pour cette loi ait une conséquence directe, il faut invoquer le niveau de compétence des questionnaires de la société.

**Le sénateur Flynn:** Voilà ce que nous tentons de prouver.

On a fait allusion à la question des comptes nationaux. Est-ce sur cet état que se fonde le premier ministre du Québec pour dire que le Québec perd \$3 milliards? S'agit-il de la même chose?

**M. Levin:** Il s'agit d'une tout autre question, d'un mode calcul différent et d'un tout autre problème.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est une question de calcul plutôt que de loi.

**M. Levin:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Cela n'est pas du ressort de ce projet de loi.

**Le président:** Permettez-moi de poser une question. Vous ai-je bien compris, monsieur McLarty, quand vous avez répondu au sénateur Buckwold? Je crois que vous avez mentionné que si une province comme la Saskatchewan nationalisait une industrie qui devenait par la suite déficitaire, cette province retirerait des paiements de péréquation plus élevés, n'est-ce pas?

**M. McLarty:** Toute industrie déficitaire fait augmenter les paiements de péréquation. Il m'a semblé que le sénateur Buckwold voulait implicitement affirmer qu'il y aurait une différence entre les sociétés privées et les sociétés publiques au chapitre de l'efficacité de la gestion.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne prétends pas que les secondes pourraient être aussi bien administrées que les premières. Je voulais simplement dire que les manœuvres utilisées couramment dans l'industrie pourraient facilement les amener à démontrer une perte.

**M. McLarty:** Si leur gestion est moins efficace, c'est-à-dire si un changement de direction entraîne invariablement une perte chez une industrie qui concentre ces activités dans une province donnée, il peut s'ensuivre une augmentation des paiements de péréquation.

**Le président:** Pour autant que l'augmentation des paiements de péréquation résulte d'une perte réalisée dans une industrie, peu importe que celle-ci soit publique ou non, le gouvernement fédéral participe, d'une certaine façon, à la perte. Est-ce que je fais erreur?



[Text]

**Mr. McLarty:** Well, yes. Not a very big partner, I do not think, however.

**The Chairman:** Well, tell me: how big?

**Mr. Clark:** You cannot generalize on that.

**Mr. McLarty:** You cannot make a general statement. If the ability of any province to raise money and finance public programs declines, then equalization assists them. One of the reasons why their ability to raise money to build schools and things is going to fall is because corporations in that provinces have losses rather than profits. I do not think you can run an equalization system that meets the purposes of the equalization formula without, in a sense, becoming a partner in the losses in any region.

**Mr. Levin:** That is true of any revenue source. It is part of the design.

**Senator Austin:** I would like to pursue this theme just for a moment, and perhaps go off on a slight tangent. I would like to ask you what happens in a situation like that of Pacific Western Air Lines, where you have a commercial corporation that becomes, let us say, hypothetically, one hundred per cent owned by a province, in this case the province of Alberta? What happens to its tax status vis-à-vis the federal Income Tax Act?

**Mr. Levin:** I cannot answer that. I am not sufficiently familiar with it.

**Mr. Clark:** It can be tax exempt if it is 90 per cent or more owned by a government. I am not sure whether that is the case with regard to PWA, but that is the general method.

**Senator Austin:** In the case of PWA it is more than 98 per cent owned by the province of Alberta.

**Mr. Clark:** Well then, it would be exempt.

**Senator Austin:** Do you know whether they have indeed made application for tax exempt status on behalf of PWA?

**Senator Cook:** We are mixing up income tax with equalization. They are two different things altogether.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There can be a relevance, because equalization payments can be affected if there is a full in revenues.

**Senator Austin:** What my colleagues have been pursuing is the concept of the use of federal-provincial fiscal arrangements by a province in order to encourage a different form of economic enterprise and control within the province and to the extent that it was a legitimate theme.

**The Chairman:** Senator, I think it would only work this way; that if the operation were profitable then there is no penalty as far as the federal authority is concerned. It may have the effect of increasing the earnings of the province if there is a loss. I do not know if you are suggesting the province would

[Traduction]

**M. McLarty:** Vous avez raison. Cette participation n'est toutefois pas très importante, selon moi.

**Le président:** Pourriez-vous me dire jusqu'à quel point elle l'est?

**M. Clark:** Il est impossible de généraliser à cet égard.

**M. McLarty:** On ne peut répondre à cette question de façon générale. Si une province est de moins en moins en mesure de réunir les fonds nécessaires au financement de programmes publics, la péréquation lui vient en aide. L'une des raisons pour lesquelles leur capacité de réunir des fonds pour construire des écoles et autres immeubles est appelée à diminuer, provient de ce que les entreprises de cette province enregistrent des pertes plutôt que des profits. Je ne crois pas qu'on puisse appliquer un programme de péréquation qui répondrait aux objectifs de la formule de péréquation sans que, d'une certaine façon, on soit un peu responsable des pertes que subit une région donnée.

**M. Levin:** On peut dire cela de toute source de revenu. Ça fait partie du tableau.

**Le sénateur Austin:** J'aimerais poursuivre sur ce sujet très brièvement, et peut-être pousser une pointe dans une autre direction. J'aimerais vous demander ce qui arrive dans une situation comme celle de la société Pacific Western Airlines, qui passe, disons, hypothétiquement à 100% sous le contrôle d'une province, en l'occurrence de la province de l'Alberta? Qu'arrive-t-il de son statut fiscal aux termes de la loi fédérale de l'impôt sur le revenu?

**M. Levin:** Je ne puis répondre à cette question. Je ne suis pas suffisamment versé dans ce domaine.

**M. Clark:** Elle peut être exemptée d'impôt si elle appartient à 90%, ou plus, à un gouvernement. Je ne suis pas certain que ce soit le cas de la PWA, mais c'est ainsi que ça se passe en général.

**Le sénateur Austin:** Dans le cas de la PWA, elle appartient à plus de 98% à la province de l'Alberta.

**M. Clark:** Donc, elle serait exemptée.

**Le sénateur Austin:** Savez-vous si le gouvernement de l'Alberta a effectivement présenté une demande d'exemption d'impôt au nom de la PWA?

**Le sénateur Cook:** Nous confondons l'impôt sur le revenu et la péréquation. Ce sont deux choses différentes.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il peut y avoir un rapport, car les paiements de péréquation peuvent être plus élevés s'il y a baisse de revenu.

**Le sénateur Austin:** Ce que mes collègues tentent de cerner ici c'est la question de l'utilisation, par une province, des ententes fiscales fédérales-provinciales aux fins de favoriser une nouvelle forme d'entreprise et de contrôle économique à l'intérieur de cette province et dans la mesure où cela peut être légitime.

**Le président:** Sénateur, je crois que cela ne peut se présenter que de la façon suivante: si l'entreprise est rentable, le gouvernement fédéral n'a rien à payer de plus. Par contre, s'il y a perte, ces mesures peuvent accroître les revenus de cette province. Je ne sais pas si vous prétendez qu'une province



[Text]

acquire an industry to create a loss so as to earn more in the way of equalization payments.

**Senator Cook:** I leave alone the income tax factor for a moment because I understand from what the witness has said that it does not matter whether an industry is under private or public control, the losses or profits are taken into consideration in estimating equalization. To go back to Senator Austin's question—altogether apart from income tax, because it is a different subject—the position of the Province of Alberta would not be affected and they would not realize on equalization whether that airline is under private or public ownership.

**Mr. Clark:** Alberta does not receive—

**Senator Cook:** I know, but if it did.

**Mr. Clark:** It should not.

**Mr. McLarty:** It will not, if this bill comes into force.

**Senator Cook:** This discussion has nothing to do with income tax. We are not discussing income tax; we are discussing equalization.

**The Chairman:** The reason I interrupted is that I thought the intent of the question that Senator Austin put was that the Province of Alberta was induced to make this acquisition because if there is a loss the rest of Canada contributes to it. Perhaps that was not the intent of the question.

**Senator Austin:** That was not the direct intent, Mr. Chairman, but I think your point is what I was trying to hinge a question on, that is relevant to the theme that senators have been pursuing this morning under this legislation, and that is to the extent to which the fiscal arrangements in general that exist in this country encourage provinces to take provincial ownership of commercial enterprise. I admit, without subterfuge, that my question is in the realm of income tax relations between the federal government and the provinces, but I would still like to take advantage of the presence of these experts to ask one question this morning—so far, I am not taking up too much time of the committee on questioning—and ask whether I could have an answer as to whether, if a province acquires a profitable business, a business that was formerly paying taxes as a privately-owned enterprise, under the current income tax legislation that income, if it continues to be profitable income, is tax exempt when more than 90 per cent of the corporation is owned by a province. The answer to that is, yes.

**The Chairman:** That is an income tax provision.

**Senator Flynn:** The answer was given, in any event.

**Senator Cook:** It was noted anyhow.

**Mr. Levin:** The point I want to make with respect to the equalization program is that the present bill has a feature which sets a ceiling on the amount of equalization that is paid

[Traduction]

pourrait se porter acquéreur d'une industrie dans le seul but de provoquer une perte de façon à toucher des paiements de péréquation plus élevés.

**Le sénateur Cook:** Je mets de côté la question de l'impôt sur le revenu pour un moment, car, si je comprends bien, d'après ce que le témoin a dit, les profits ou pertes entrent en ligne de compte dans le calcul de péréquation, que l'industrie soit sous contrôle privé ou public. Pour revenir à la question du sénateur Austin—laquelle n'a rien à voir avec l'impôt sur le revenu, car ce sont là deux sujets différents—la position de la province de l'Alberta ne changerait pas et elle ne retirerait pas plus de péréquation, que la société aérienne appartienne au secteur privé ou au secteur public.

**M. Clark:** L'Alberta ne reçoit pas . . .

**Le sénateur Cook:** Je le sais; mais si tel était le cas.

**M. Clark:** Ça ne devrait pas.

**M. McLarty:** Elle ne recevra rien si ce projet de loi était adopté.

**Le sénateur Cook:** Cette discussion n'a rien à voir avec l'impôt sur le revenu. Nous parlons pas d'impôt sur le revenu, mais de péréquation.

**Le président:** Si je suis intervenu, c'est que je croyais que, par sa question, le sénateur Austin voulait démontrer que la raison pour laquelle l'Alberta était intéressée à acquérir cette société, c'est que si elle y perdait, le reste du Canada paierait sa part de la perte. Peut-être n'était-ce pas là le sens de la question.

**Le sénateur Austin:** Pas directement, monsieur le président; mais je crois que votre point constitue le pivot de la question que je tentais de poser, c'est-à-dire qu'il est relié à la question que les sénateurs ont étudiée ce matin, à propos de cette loi, et dans le cadre de laquelle on essayait de savoir dans quelle mesure les ententes fiscales en général, dans notre pays, incitent les provinces à acquérir des entreprises commerciales. J'admets, sans faux-fuyant, que ma question touche à celle des relations fédérales-provinciales, au chapitre de la fiscalité; mais j'aimerais tout de même profiter de la présence de ces experts pour poser une question ce matin—pourvu que les membres du comité ne trouvent pas que je passe trop de temps à poser des questions—et leur demander si, selon la loi actuelle de l'impôt sur le revenu, dans le cas où une province acquiert une entreprise rentable qui, jusque là, payait des impôts en tant qu'entreprises privées, ce revenu, à supposer que l'entreprise demeure rentable, est exempt d'impôt lorsque plus de 90 pour 100 de la société appartient à une province. La réponse est oui.

**Le président:** Cela est prévu dans la loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Flynn:** Quoi qu'il en soit, la réponse a été donnée.

**Le sénateur Cook:** Et enregistrée.

**M. Levin:** Ce que je veux souligner à propos du programme de péréquation, c'est que le présent projet de loi contient une disposition visant à fixer un plafond sur le montant de péré-

[Text]

with respect to natural resource revenues. The ceiling provides that equalization with respect to natural resources cannot be more than one-half of the equalization earned with respect to all other sources of revenue or one-third of total equalization. The concern here is to again prevent extraordinary increases in federal payments on account of developments that may not be directly related to the fundamental purpose of the equalization program.

**Senator Connolly (Ottawa-West):** The windfall idea.

**Mr. Levin:** That is right. Part II of the bill deals with the fiscal stabilization program. This is the same as the arrangements under the existing legislation with one exception—there is a threshold put on the amount of stabilization that is paid in respect of natural resource revenues. The threshold provides that a stabilization payment will be paid only if and to the extent that a loss in revenue on account of natural resources is 50 per cent of the preceding year's revenues from that source. The purpose is if a province has experienced these large windfall gains in one year, only to see that revenue reduced in the next year, it does not seem fair to ask the national taxpayer to pay the cost.

**Senator Flynn:** This is unlikely.

**Mr. Levin:** Yes.

**Senator Flynn:** Anyway, you are not paying anything under this.

**Mr. Levin:** We are not paying anything now.

**Senator Flynn:** It is rather a rhetorical provision.

**The Chairman:** Twice that would still be nothing.

**Mr. Levin:** Part III deals with the continuation of the tax collection system. It is the same as the present legislation with the exception that if and when the territories levy their own taxes, they will be able to enter into tax collection agreements with the federal government.

**Senator Flynn:** Would you know what the federal government charges the provinces for collecting their taxes?

**Mr. Levin:** There is no charge.

**Senator Flynn:** That is very considerate.

**Mr. Levin:** Yes. There is a charge for administering the provincial variation via their tax credit system.

**Senator Flynn:** What do you charge for the variations? It is not very much.

**Mr. Levin:** No, it is a very small amount.

**Mr. Gregg:** One per cent on the personal side; and it has not been settled on the corporate side.

**Senator Buckwold:** The provinces that opted out—is there a corresponding credit?

**Mr. Levin:** No. They administer their own credits.

[Traduction]

quation a versé en rapport avec des revenus provenant des richesses naturelles. Avec un tel plafond, la péréquation en rapport avec les richesses naturelles ne pouvait représenter plus de la moitié de la péréquation accordée en rapport avec toutes les autres sources de revenu, ou à 1/3 de la péréquation totale. Cette disposition vise à éviter que le gouvernement fédéral ne soit amené à hausser démesurément ses paiements de péréquation en raison de développements qui pourraient ne pas être reliés directement à l'objectif fondamental du programme de péréquation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** L'héritage inespéré.

**M. Levin:** C'est juste. La partie 11 du projet de loi traite du programme de stabilisation fiscale. Ces ententes sont les mêmes que celles que l'on trouve dans la loi actuelle, sauf qu'on fixe un seuil quant au montant des paiements de stabilisation en rapport avec les revenus provenant des richesses naturelles. Ces dispositions prévoient qu'il y aura paiement de stabilisation seulement si la perte de revenu provenant des richesses naturelles représente au moins 50 p. 100 des revenus de cette source l'année précédente. On part du principe que, si une province ayant touché des revenus anormalement élevés au cours d'une année voit ses revenus diminuer l'année suivante, il ne semble pas juste d'exiger des contribuables de tout le pays de payer la différence.

**Le sénateur Flynn:** C'est peu probable.

**M. Levin:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** De toute façon, cela ne vous coûte rien.

**M. Levin:** Pour l'instant.

**Le sénateur Flynn:** C'est une disposition assez théorique.

**Le président:** Même en multipliant par deux, on n'obtient pas grand-chose.

**M. Levin:** La partie III porte sur le maintien du système de perception fiscale. Par rapport à la loi actuelle, le seul changement prévu est que, lorsque les territoires prélèveront leurs propres impôts, ils pourront conclure avec le gouvernement fédéral des accords sur cette question.

**Le sénateur Flynn:** Savez-vous combien le gouvernement fédéral demande aux provinces pour percevoir leurs impôts?

**M. Levin:** Rien du tout.

**Le sénateur Flynn:** C'est très aimable de sa part.

**M. Levin:** Oui. Des frais sont imposés pour l'application des dérogations provinciales par le biais du système de crédit d'impôt.

**Le sénateur Flynn:** Qu'exigez-vous pour les dérogations? Ce n'est pas une somme très élevée.

**M. Levin:** Non, c'est une très petite somme.

**M. Gregg:** Un p. cent pour le revenu des particuliers, et la question n'a pas encore été réglée pour les sociétés.

**Le sénateur Buckwold:** Pour les provinces qui ont décidé de ne pas participer, y a-t-il un crédit correspondant?

**M. Levin:** Non. Elles gèrent leurs propres crédits d'impôt.



[Text]

**Senator Buckwold:** Is the federal government not crediting them with the amount that they would have paid out for the collection?

**Mr. Levin:** No.

**Senator Buckwold:** In other words, the Province of Quebec is not being compensated?

**Senator Flynn:** It is an incentive to the provinces to agree to be controlled by the federal government.

**Senator Buckwold:** I do not like the word "controlled".

**Senator Flynn:** Find another word which is more suitable.

**The Chairman:** "Compensated."

**Senator Cook:** I have an ancillary question. Is the succession and death duties department of the income tax phasing out now?

**Mr. Clark:** There has been no tax since 1972.

**Senator Cook:** You are still collecting?

**Mr. Clark:** They are still collecting with respect to persons who died prior to December 31, 1971.

**Senator Cook:** For all practical purposes, that department is finished.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That section of the department—

**Senator Flynn:** It continues only in Quebec and Ontario and it is being phased out there.

**Senator Cook:** And British Columbia.

**Mr. Levin:** Saskatchewan has phased out its succession duties. I also think British Columbia has.

**Senator Cook:** So we are really left with only Ontario, Quebec and Manitoba.

**Mr. Levin:** That is right.

**Senator Austin:** In connection with the tax collection agreements with the two Territories, is that provided for in Part III? I could not find a reference to the Territories in that part.

**Mr. McLarty:** The reference is really in the preamble. "Province" is defined to include the Territories, except in certain parts.

**Senator Austin:** In your experience, have the Territories ever before been defined as provinces for the purposes of a piece of legislation?

**Mr. McLarty:** Yes, in many of the shared-cost programs the Territories have been defined and treated as provinces for the purposes of the calculations.

**Senator Flynn:** They are deemed to be provinces for the purposes of the legislation.

**Senator Austin:** Is that a change or a continuation.

**Mr. Levin:** With respect to the tax collection it is a change, a new provision.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Le gouvernement fédéral ne leur accorde-t-il pas un crédit correspondant au montant qu'elles auraient versé pour la perception?

**M. Levin:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** Autrement dit, la province de Québec ne reçoit aucune compensation.

**Le sénateur Flynn:** C'est une incitation fiscale pour les provinces qui consentent à se soumettre au contrôle du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Buckwold:** Je n'aime pas le mot «contrôle».

**Le sénateur Flynn:** Alors, trouvez-en un qui convienne mieux.

**Le président:** Indemnisation.

**Le sénateur Cook:** J'ai à poser une question connexe. Est-ce que la division des droits et de l'impôt sur les successions n'est pas en train de disparaître?

**M. Clark:** Aucun impôt n'a été perçu depuis 1972.

**Le sénateur Cook:** Vous en prélevez encore?

**M. Clark:** Le ministère du Revenu national prélève encore des impôts sur les successions des personnes décédées avant le 31 décembre 1971.

**Le sénateur Cook:** Mais, à toutes fins pratiques, cette division n'existe plus.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Cette division du ministère...

**Le sénateur Flynn:** Elle n'est maintenue qu'au Québec et en Ontario, et on est en train de la supprimer là aussi.

**Le sénateur Cook:** Et en Colombie-Britannique.

**M. Levin:** La Saskatchewan a abandonné ses droits successoraux et je pense que la Colombie-Britannique fait de même.

**Le sénateur Cook:** Il ne reste donc plus que l'Ontario, le Québec et le Manitoba.

**M. Levin:** C'est cela.

**Le sénateur Austin:** Est-ce que la Partie III traite des accords de perception fiscale avec les deux territoires? Je n'ai pu trouver aucune référence aux territoires.

**M. McLarty:** On la trouve dans l'entrée en matière. Sauf pour certaines parties la définition de «province» comprend les territoires.

**Le sénateur Austin:** D'après votre expérience, ont-ils jamais été considérés comme des provinces pour l'application d'une loi?

**M. McLarty:** Oui, dans de nombreux programmes de partage des coûts, ils ont été définis et considérés comme tels pour fins de calculs.

**Le sénateur Flynn:** Ils sont considérés comme des provinces pour l'application de la loi.

**Le sénateur Austin:** Est-ce un changement?

**M. Levin:** Pour ce qui est de la perception fiscale, c'est un changement, une nouvelle disposition.



[Text]

**Senator Austin:** What taxes are collected for the two Territories? As I understand it, they do not have the power to levy either corporate or income taxes.

**Mr. Levin:** They have the power now, but they are not using the power. I am not aware that the federal government is collecting any taxes on behalf of the Territories.

**Mr. Gregg:** As Mr. Levin has said, the Territories do have the statutory authority to levy their own income taxes, but they do not do so. The amount that they would collect in lieu of levying those taxes is paid to them in the form of a grant in lieu of income taxes from the Department of Indian Affairs. It is possible for the 1978 taxation year that they will begin to levy their own income taxes, which would mean that they would no longer get the grant in lieu of taxes, but that they would enter into a tax collection agreement in a fashion similar to that which the federal government has with the provinces, and we would collect those taxes for them and remit them to them. Part III of the bill before you provides for that, should the federal government and Territories agree that the Territories will proceed with their own income taxes and the levying of them.

**Senator Austin:** One of the purposes of this legislation is to continue to develop the parallel of the Territories as provinces and prepare them to become provinces.

**Mr. Gregg:** That is one of the purposes, yes.

**Senator Buckwold:** Does that mean that at the present time industry which is located in the Territories pays just the federal rate?

**Mr. Gregg:** They pay the federal rate, and the Income Tax Act also provides for what is called the additional federal tax which is equivalent to the provincial income tax.

**Senator Buckwold:** How does that relate to an average province?

**Mr. Gregg:** It is about 10 per cent. It is 10 per cent in the Territories. So it is the same as the lowest province, I think. I am not positive, but I think it is 10 per cent. That is on corporate tax. On personal income tax they pay 30 per cent, which is .5 per cent lower than the Ontario rate.

**Senator Buckwold:** Which is about 14 per cent lower than Saskatchewan.

**Mr. Gregg:** It is 15 percentage points lower.

**Mr. Levin:** Part IV deals with the revenue guarantee and is a measure which recognizes that the provinces' revenues from the personal income tax are tied to or are conditional on federal tax actions, and that a province may not have an opportunity when the federal government makes a change in the personal income tax to take, in any one year, action which would compensate it or make up for the revenue loss that it might sustain. So the provision is that in a year when that happens—that is to say, when the federal government does change the tax system in a way which affects provincial revenues—the federal government will make a revenue guarantee payment to the province, to the extent that the loss exceeds 1 per cent of federal basic tax in the province.

[Traduction]

**Le sénateur Austin:** Quels impôts sont prélevés pour les deux territoires? Si je comprends bien, ces derniers ne peuvent prélever ni les impôts sur le revenu ni ceux sur les sociétés.

**M. Levin:** Ils détiennent ce pouvoir, mais n'en usent pas. Autant que je sache, le gouvernement fédéral ne prélève aucun impôt au nom des territoires.

**M. Gregg:** Comme l'a dit M. Levin, les territoires ont le pouvoir légal de prélever leurs propres impôts sur le revenu, mais ne le font pas. Le montant qu'ils recevraient leur est versé sous forme de subventions par le ministère des Affaires indiennes. Il se peut que pour l'année d'imposition 1978, ils commencent à percevoir leurs propres impôts sur le revenu, et ne recevraient donc plus la subvention qu'il leur est actuellement versée. Ils concluraient un accord de perception fiscale semblable à ceux qui lient le gouvernement fédéral et les provinces, et nous percevrions les impôts pour les leur remettre. La Partie III du projet de loi que vous avez devant vous le prévoit, c'est-à-dire dans le cas où le gouvernement fédéral et les territoires concluraient que ces derniers s'occuperont eux-mêmes de percevoir leurs propres impôts sur le revenu.

**Le sénateur Austin:** Cette loi vise, entre autres choses, à accroître le parallélisme des territoires et des provinces et à préparer les premières à prendre la ferme de secondes.

**M. Gregg:** C'est un des objectifs, c'est vrai.

**Le sénateur Buckwold:** Cela signifie-t-il que l'industrie qui est actuellement dans les territoires ne paie que l'impôt fédéral?

**M. Gregg:** Elles paient l'impôt fédéral, et la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit aussi ce que nous appelons l'impôt fédéral additionnel qui équivaut à l'impôt provincial sur le revenu.

**Le sénateur Buckwold:** Comment se situe-t-il par rapport à celui d'une province moyenne?

**M. Gregg:** Il est d'environ 10%, dans les territoires. Il est donc équivalent à celui de la province la moins imposée. Je ne l'affirme pas, mais je pense que c'est 10 p. cent, pour l'impôt sur les sociétés. Pour l'impôt sur le revenu des particuliers, ils paient 5 p. cent, soit 0.5 p. cent de moins qu'en Ontario.

**Le sénateur Buckwold:** Et 14 p. cent de moins qu'en Saskatchewan.

**M. Gregg:** C'est 15 p. cent de moins.

**M. Levin:** La partie IV porte sur les garanties de recettes provinciales et comporte une mesure selon laquelle les revenus que les provinces tirent de la perception d'impôts sur le revenu des particuliers sont liées aux mesures fiscales qu'adopter le gouvernement fédéral, et qu'une province ne peut quand le gouvernement fédéral modifie la loi de l'impôt sur le revenu des particuliers, adopter pour une année ou l'autre des dispositions qui lui permettraient de compenser cette perte. Elle prévoit donc qu'au cours de l'année où intervient un tel changement, c'est-à-dire lorsque le gouvernement fédéral modifie son mode de perception d'une manière qui réduit les recettes provinciales, il versera à la province touchée des paiements de garantie, dans la mesure où la perte subie dépasse 1 p. 100 de l'impôt fédéral de base dans la province.

[Text]

**The Chairman:** That only applies to personal income tax.

**Mr. Levin:** Yes, it only applies to personal income tax.

**Senator Austin:** Are there instances of the employment of this particular part of the legislation?

**Mr. Levin:** I am not quite sure I understand the question. The existing revenue guarantee program, of course, continues for the 1976 tax year. We do not know what might happen in the next five years, the period in which this new provision will apply.

**Senator Cook:** We will know tonight.

**Mr. Levin:** We may.

**Senator Flynn:** A more direct question is: Have you ever paid anything under this?

**Mr. Levin:** Not under this particular provision, because it is not in existence yet.

**Senator Flynn:** But would you have paid?

**Mr. McLarty:** Under the 1 per cent rule the only single tax change which has been made since tax reform, which was more than 1 per cent, was indexing, which was 1.3 per cent in the year in which it happened. It is possible that a combination of changes could bring it higher. For example, the 1973 exemption increase was about eight-tenths of 1 per cent, and that combined with something like the student allowance would have put it over the 1 per cent.

**Senator Cook:** But indexing is excluded anyhow.

**Mr. McLarty:** No, that was under the old legislation. The effect of indexing in the first year would be covered in this new proposal. It is really for any change that the provinces could not plan on in advance.

**Senator Cook:** I am confused. Under the existing legislation, as it is today, indexing was not included.

**Mr. McLarty:** No, it was specifically excluded when it was introduced.

**The Chairman:** What about the 10 per cent surtax on the amount of the federal tax which has existed for the year 1976?

**Mr. McLarty:** That would have been increased provincially. This is only to protect them against federal changes which reduce their revenues.

**The Chairman:** It would not have any effect on the provincial tax.

**Mr. McLarty:** No. If it does not affect the provincial tax, it does not affect them.

**Senator Thompson:** Mr. Chairman, was it in this proposal that the change in method of calculation to the side-by-side method took place?

**Mr. Levin:** What is envisaged here in the bill is the use of the method that is currently being used under the existing

[Traduction]

**Le président:** Cette disposition ne s'applique qu'à l'impôt sur le revenu des particuliers.

**M. Levin:** Oui, à l'impôt sur le revenu des particuliers.

**Le sénateur Austin:** Existe-t-il des cas où l'on ait eu recours à cette partie de la loi?

**M. Levin:** Je ne suis pas certain de bien comprendre la question. Le programme actuel de garantie des recettes se poursuit évidemment pour l'année d'imposition de 1976. Nous ne savons pas ce qui pourra advenir au cours des cinq prochaines années, c'est à dire pendant la période d'application de cette nouvelle disposition.

**Le sénateur Cook:** Nous le saurons ce soir.

**M. Levin:** Peut-être.

**Le sénateur Flynn:** Une question plus directe, avez-vous déjà dû payer quelque chose?

**M. Levin:** Pas en vertu de cette disposition particulière, car elle n'est pas encore en vigueur.

**Le sénateur Flynn:** Mais auriez-vous payé?

**M. McLarty:** En fonction de la règle du 1 p. 100, la seule modification finale apportée depuis la réforme, supérieure à 1 p. 100 à été l'indexation de 1.3 p. 100, l'année où elle a été effectuée. Il est néanmoins possible que ces modifications combinées pourraient dépasser ce pourcentage. Par exemple, l'augmentation des abattements pour 1973 s'élevait approximativement à 0.8 p. 100, ce qui, combiné aux allocations versées aux étudiants, aurait pu dépasser 1 p. 100.

**Le sénateur Cook:** L'indexation est de toute façon exclue.

**M. McLarty:** Non, c'était le cas en vertu de l'ancienne loi mais cette nouvelle proposition couvrait l'incidence de l'indexation la première année. En fait, elle s'appliquerait à tous les changements que les provinces n'auraient pu anticiper.

**Le sénateur Cook:** Je ne vois pas très bien. En vertu de la législation en vigueur ce n'est pas le cas.

**M. McLarty:** Non, elle a été écartée dès le début.

**Le président:** Qu'advient-il alors de la surtaxe de 10 p. 100 sur le montant des impôts fédéraux qui existait pour l'exercice 1976?

**M. McLarty:** Cette surtaxe aurait été appliquée par les provinces. Elle ne vise qu'à les protéger des changements fédéraux qui pourraient entraîner une diminution de leurs recettes.

**Le président:** Mais cela ne se serait pas répercuté sur les impôts provinciaux.

**M. McLarty:** Non, si les taxes provinciales ne s'en trouvent point modifiées, Les impôts provinciaux ne le serait pas non plus.

**Le sénateur Thompson:** M. le président, n'est-ce pas dans cette proposition que l'on a envisagé de substituer à la méthode de calcul une méthode parallèle?

**M. Levin:** Le projet de loi envisage de reprendre la méthode utilisée en outre ses arrangements en vigueur, c'est-à-dire celle



[Text]

arrangements, the so-called "side-by-side approach," yes. It is the more legitimate method and it is the method we are still convinced is the more accurate way of measuring, and we do have the capacity to employ that methodology now.

Part V is entirely a continuation of the present arrangements and I do not think there is any need to go over that.

Part VI represents perhaps the greatest departure in the system of fiscal arrangements. This is the part which deals with the three share-cost programs.

Essentially, what it provides is the untying of the federal contribution from actual provincial cost experience, and relating the contribution to, in a sense, a more stable method of making the payment and a method that accords to the provinces the kinds of increased freedom and autonomy which they have been pressing the federal government for over a number of years.

The contribution consists of two components: it consists of a transfer of tax room, which, in effect, means a two-step action, first a reduction in the federal personal income tax in anticipation of, second, the provinces increasing their tax rates to make up the amount of the reduction. So that the net effect would leave the taxpayer in no better position or no worse off. The amount of the transfer is 13.5 points of personal income tax and one of corporate income tax. But since the post-secondary education program now provides 4.257 personal and one corporate points, the net or the amount of the new reduction or "transfer to the provinces" would be 9.143 personal income tax points.

**Senator Flynn:** The point was made in the debate yesterday that the tax point in Ontario would represent \$40 and in Newfoundland it would be perhaps \$5—I am not picking on Senator Cook again. Would you have the figures?

**Mr. Levin:** Yes. But before giving you the figures, senator, please let me complete the picture, because there are a couple of other measures that recognize that particular problem; and, in fact, the tables which I think we have distributed do contain the kind of information for which you are asking.

**The Chairman:** We have not had the tables.

**Senator Flynn:** Perhaps you could just give us illustrations.

**Mr. Levin:** Yes. The second component of the federal contribution consists of cash payments, and cash payments, in turn, have three parts to them. Firstly, there is a basic cash amount, and that is based on the calculation of the national average per capita in a base year, for which we are using 1975-76. The per capita amount times the population would determine a province's basic cash entitlement. But recognizing the problem or the inequality of the yield of personal income tax, the bill provides for the payment of transitional grants which are designed to ensure that no province would be worse off under the combination of the tax cash mix than they would be under the all cash arrangement. Those provinces, therefore, where the yield of personal income tax is less than the national

[Traduction]

que l'on peut appeler «la méthode parallèle». Nous sommes convaincus qu'il s'agit là d'une façon plus exacte d'effectuer les calculs, et, de plus nous pouvons maintenant nous en servir.

La partie V est la suite des arrangements en vigueur et, je ne pense donc pas que l'on doive s'y attarder.

La partie VI est peut-être la plus grande dérogation au système des arrangements fiscaux. S'il s'agit de la partie qui porte sur les trois programmes de partage des frais.

En gros, elle détache la contribution fédérale de l'expérience financière provinciale et la relie à une méthode de plus stable de versement des paiements qui accorde aux provinces l'autonomie et la liberté que ces derniers réclament au gouvernement fédéral depuis de nombreuses années.

Cette contribution se fait en deux temps: premièrement, par un transfert d'impôts, lui même en deux volets par un abattement de l'impôt sur le revenu des particuliers en prévision de l'accroissement des taux d'imposition provinciaux visant à compenser le montant de l'abattement. Ainsi, cette opération n'a aucune incidence pour le contribuable. Il s'agit donc d'un transfert de 13.5 p. cent points d'impôt portant sur le revenu des particuliers ou des corporations. Mais étant donné que le programme de financement de l'enseignement postsecondaire prévoit 4,257 points d'impôt personnel plus un point d'impôt pour les corporations, le montant net des nouvelles diminutions ou des «transferts aux provinces» serait de 9,143 points d'impôt sur le revenu des particuliers.

**Le sénateur Flynn:** Au cours des débats d'hier, on a établi que le point d'impôt en Ontario représenterait \$40, comparativement à \$5 à Terre-Neuve. Je ne veux pas m'en prendre au sénateur Cook, mais pourriez-vous nous donner des chiffres à ce sujet?

**M. Levin:** Oui. Mais avant de le faire, sénateur, permettez-moi de terminer, parceque certaines autres dispositions prennent en charge ce problème particulier; en fait, les tableaux qui vous ont été, distribué je crois, donnent la réponse à vos questions.

**Le président:** Nous ne les avons pas reçus.

**Le sénateur Flynn:** Peut être pourriez-vous nous donner certains exemples.

**M. Levin:** Oui. La deuxième partie de la contribution fédérale est effectuée sous forme de versements en espèces, eux-mêmes formés de trois éléments. D'une part, nous avons un montant forfaitaire déterminé par le calcul de la moyenne nationale annuelle par habitant, l'année de référence pour nous était en l'occurrence l'exercice 1975-1976. Le montant par habitant multiplié par le chiffre global de la population donne le montant forfaitaire auquel a droit une province. Cependant, vu le problème que pose l'inégalité de rendement de l'impôt sur le revenu des particuliers, le projet de loi prévoit le versement d'allocations transitoires afin que les provinces ne se trouvent pas dans une situation financière plus défavorable qu'elles ne le seraient si elles recevaient uniquement des versements en



[Text]

average would get a larger transitional payment on that account.

The third component of the cash transfer recognizes that in the base year there may be differences between the per capita federal contribution as between the provinces, and again, in the search for more equal treatment of all the provinces, provision was made to bring those provinces that started off at an above national average level down to the national average over five years, and for those provinces where the per capita was below the national average, provision is made to bring those provinces up to the national average in three years. So those three components constitute the cash portion and contain a substantial element of providing for more equal treatment of the provinces with respect to the federal cash contribution.

**Senator Connolly (Ottawa West):** When you were devising these provisions with a view to giving more equitable treatment, is it fair to ask you whether the initiative to achieve that result came from you or because the provinces were complaining and they took the initiative and said "You have got to do better," in the course of the negotiations?

**Mr. Levin:** This, I think, was primarily the response of the Prime Minister to the kinds of pressures or influences that he perceived that were abroad in this general field of federal-provincial relations. Historically there have been concerns on the part of the provinces that the federal government was inserting itself to too great an extent into their business. They were concerned that federal payments were being limited by what they felt were arbitrary ceilings imposed on federal contributions. The reverse of this is pressure or the expression of interest on the part of some provinces for either the transfer of tax room, which is in some respects synonymous with opting out, or the transferring of share-cost payments to the block grant notion, which is cash payment without any conditions attached. Those kinds of forces have been in play for a number of years.

**Senator Flynn:** Since the last war.

**Mr. Levin:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is right.

**Mr. Levin:** And the Prime Minister is sensitive to and conscious of these things—

**Senator Connolly (Ottawa West):** I think I would put it somewhat differently. I do not suppose the Prime Minister of Canada or the first ministers in the provinces really know this act any better than we do—and that is not saying too much. What they have in mind is a general problem, as you have just expressed it. Therefore they rely upon, in the federal case, you people, and in the provincial cases, your counterparts, to work out in the formula the detail that will achieve the overall result they want. But in the discussions at the political level they are not talking about the things we are talking about this morning, except in an indirect way.

[Traduction]

espèces. Les provinces où le rendement de l'impôt sur le revenu des particuliers est inférieur à la moyenne nationale recevaient donc des allocations transitoires plus importantes.

Le troisième élément des transferts d'espèces prend en considération le fait que, pendant l'année de base, il peut survenir des différences au niveau des contributions fédérales, versées par habitant, aux diverses provinces; une fois de plus, afin de placer les provinces sur un pied d'égalité, des dispositions ont été prises pour ramener, en cinq ans, celles qui se situent au-dessus de la moyenne nationale au niveau de l'ensemble et de faire de même en trois ans pour celles où le rendement par habitant est inférieur à la moyenne nationale. Ainsi, ces trois éléments constituent les mesures financières directes du programme qui comporte en outre des mesures importantes visant à accorder des conditions égales à l'ensemble des provinces en matière de contributions fédérales.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourrions-nous vous demander si cette initiative d'élaborer des dispositions visant à accorder une égalité accrue émane de vous ou fait suite à une plainte que les provinces auraient formulée pour ensuite vous demander de tout faire, au cours des négociations, pour améliorer la situation?

**M. Levin:** Je crois que ces dispositions constituent la réponse du premier ministre aux pressions et aux influences qui se sont fait jour au cours des rapports entre les provinces et le gouvernement fédéral. De tout temps, les provinces ont éprouvé certaines inquiétudes au sujet de l'immixtion du gouvernement fédéral dans leurs affaires. Ils s'inquiétaient du fait que les paiements fédéraux étaient limités par ce qu'ils considéraient être le plafonnement arbitraire des subventions fédérales. Le contraire consisterait en des pressions qu'exerceraient des provinces ou en l'intérêt qu'elles manifesteraient à l'égard de certains aspects de la formule de non-participation ou encore, au transfert de paiements effectués dans le cadre de programme à frais partagés au domaine des subventions par tranches, ce qui équivaut à des sommes versées inconditionnellement. Nous avons eu affaire à ce genre de pression depuis un bon nombre d'années.

**Le sénateur Flynn:** Depuis la dernière guerre.

**M. Levin:** Exactement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** C'est exact.

**M. Levin:** Et le premier ministre est au courant de ce genre de chose—

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Peut-être pourrais-je vous l'expliquer autrement. Je ne pense pas que le premier ministre du Canada ou ses homologues provinciaux comprennent cette loi mieux que nous—et c'est tout dire. Ils considèrent le problème dans son ensemble, comme vous venez de l'expliquer. C'est pourquoi, à l'échelle fédérale, ils se fient sur vous et à l'échelle provinciale, sur vos homologues, pour intégrer à la formule les éléments nécessaires pour obtenir les résultats globaux souhaités. Mais dans les discussions d'ordre politique, on n'aborde pas les mêmes sujets que nous ce matin, si ce n'est d'une façon assez indirecte.

[Text]

**Mr. Levin:** I think they are, senator. If you were to go back to the June 1976 meeting of the first ministers, you would recognize that the principles that were put forward by the Prime Minister underlay the provisions here, that this bill is really the embodiment of the fundamental principles that the Prime Minister enunciated at that time. It is true that I am sure the Prime Minister is not aware of the fractions—the 9.143 over 100, minus et cetera. If I could comment on the second part of your question, given the general direction and interests of the government, as the Prime Minister expressed them, the problem then becomes transformed into a bureaucratic one: how can one translate, as faithfully and as equitably as possible, these basic principles into a working document?

**Senator Connolly (Ottawa West):** Into a statute.

**Mr. Levin:** Right. We knew that certain parts of the bill were going to expire on March 31; so we began our discussions with the provinces in the preceding December, talking about the equalization program principally, and beginning to explore some alternatives to the shared-cost arrangements—because, in a sense, the shared-cost arrangements are a continuation of ideas that were put forward and discussed in federal-provincial forums three years before.

At this point we embarked upon a rather extensive and detailed technical discussions at the officials' level on "How can we modify the equalization program to more accurately or more competently achieve its objectives" and, in this particular case, what kind of design would make sense for the established program finance proposal which would meet federal objectives and at the same time reconcile the varying interests of the provinces.

So in effect we have two kinds of reconciliation, the search for two kinds of harmony: firstly, the harmony between the federal interests—the federal interest being its need to have sufficient control over the tax system to manage the economy—

**Senator Flynn:** Does it have sufficient control, in your view?

**Senator Cook:** "Sufficient" is a very flexible word.

**Mr. Levin:** And the provincial interests on the other hand. The second kind of harmony is between conflicting interests on the part of the provinces. Some provinces, for reasons that were mentioned before, that are rich in personal income tax want more tax; and others that are not so strong prefer cash payments. There was a lot of discussion at the official level, and working committees of various sorts were set up, which over time fashioned this kind of instrument, which was then referred to—not the bill itself, but the details of the Prime Minister's principles of a year ago—the first ministers' meeting last December, where essential agreement on the main features was agreed to. It was a long, complicated, drawn out process.

**Senator Flynn:** It was finalized, rather than agreed to.

[Traduction]

**M. Levin:** Mais je crois qu'ils le font, sénateur. Si vous vous reportez à la conférence des premiers ministres qui a eu lieu en juin 1976, vous constaterez que les principes que le premier ministre y a énoncés sous-tendent les dispositions sur lesquelles nous nous penchons aujourd'hui et que ce projet de loi reflète en fait les principes fondamentaux que le premier ministre a exposés lors de cette réunion. Je pense, et je suis même certain, que le premier ministre n'est pas au courant de détails comme ces fractions: 9.143 sur 100, moins etc. Si je peux me permettre de formuler des observations sur la deuxième partie de votre question, compte tenu de l'orientation générale et des intérêts du gouvernement, tel que le premier ministre les a énoncées, cela devient un problème de bureaucratie: comment peut-on traduire, aussi fidèlement et équitablement que possible, ces principes fondamentaux en un document de travail?

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** On peut en faire une loi.

**M. Levin:** Exactement. Nous savions que certaines dispositions du projet de loi prenaient fin le 31 mars; c'est pourquoi nous avons amorcé des discussions avec les provinces en décembre dernier, portant surtout sur le programme de péréquation et visant à étudier des solutions de rechange aux ententes à frais partagés—parce que dans un certain sens, ces ententes font suite aux idées soulevées lors des conférences fédérales-provinciales qui ont eu lieu il y a trois ans.

C'est alors que nous avons eu des débats techniques officiels assez poussés sur la façon de modifier le programme de péréquation de manière à mieux en réaliser les objectifs et dans ce cas particulier, sur la présentation la plus appropriée d'une proposition financière pour les programmes établis de manière à atteindre les objectifs fédéraux et à tenir compte des divers intérêts provinciaux.

Il s'agit donc de deux genres d'arrangements pour essayer d'arriver à deux genres d'équilibre: premièrement, l'équilibre entre les intérêts fédéraux—soit la nécessité pour le gouvernement fédéral de contrôler le système fiscal suffisamment pour lui permettre d'administrer l'économie—

**Le sénateur Flynn:** Pensez-vous qu'il a suffisamment de contrôle?

**Le sénateur Cook:** "Suffisamment" est un terme très vague.

**M. Levin:** Et les intérêts provinciaux. Le deuxième genre d'équilibre a trait aux conflits d'intérêts en ce qui concerne les provinces. Certaines provinces, pour des raisons que nous avons déjà mentionnées, sont riches en termes d'impôt sur le revenu personnel et voudraient plus d'impôts; d'autres qui ne le sont pas autant préféreraient des versements en argent. Beaucoup de discussions officielles ont eu lieu et divers comités de travail ont été créés. Ces derniers ont fini par mettre au point cet instrument pour s'intéresser non au projet de loi même, mais à des détails sur les principes qu'énonçaient le premier ministre il y a un an, à la conférence des premiers ministres en décembre dernier où l'on en a arrêté les principaux éléments. C'est un processus long et compliqué.

**Le sénateur Flynn:** Même si on l'a adopté, cela ne signifie pas qu'on en ait convenu.



[Text]

**Mr. Levin:** Well, that is a matter of interpretation, senator.

**Senator Buckwold:** This bill replaces the present cost-sharing arrangements.

**Mr. Levin:** Just the financing of them, senator.

**Senator Buckwold:** Yes. It replaces them in such a way that they do not relate to what provinces spend on their programs. Is that correct?

**Mr. Levin:** That is right, except that in determining a starting point we go to a cost experience.

**Senator Buckwold:** I think we should explore a little what federal influence may be exerted on the maintaining of standards by provinces in these various programs. You are going to give a formula amount of money which in due course is not related to what that province is spending on a program for any given year. For example, the provinces may decide that they are going to reduce their hospital care program, or their Medicare program, because the federal contribution is the same in any case. Is there any influence that the federal government can exert in order to make sure that programs conform to national standards or averages?

Another side of that issue is this. Provinces may have different priorities. It was pointed out to us by Senator Hicks, who is the President of Dalhousie University, that it is quite possible that because they are not sharing costs on a definite basis, on a performance basis, provinces may be inclined not to put their money into universities, but rather to use it for something else. My question is, how are we going to make sure that we have the requisite level of service in each of these three areas that you are talking about, namely, post-secondary education, hospital care and Medicare? How can we make sure that the provincial populations are getting the service they are entitled to?

**Mr. Levin:** The answer, I think, might be slightly different in the case of each of the three programs. I would like, Mr. Chairman, to attempt a general answer, however.

I am conscious of two things. The first is that we are bordering on the edge of policy. The second is that I may be intruding upon areas that can probably be more competently handled by my colleagues in the departments of the Secretary of State and National Health and Welfare. However, let me attempt a response and ask for help if I need it.

With respect to post-secondary education, firstly, there are no conditions now, and there will be no conditions, as such, in the new bill, although there is reference in the new bill to the Secretary of State entering into discussions with the provinces on matters of national interest. This recognizes, I think, the legitimacy of a federal concern with national standards. It is something new and goes a little bit beyond the existing legislation.

[Traduction]

**M. Levin:** C'est une question d'interprétation, sénateur.

**Le sénateur Buckwold:** Ce projet de loi remplace les arrangements à frais partagés actuellement en vigueur.

**M. Levin:** Seulement leur financement, sénateur.

**Le sénateur Buckwold:** Oui. Il les remplace de manière à n'avoir aucun rapport avec ce que les provinces dépensent au titre de leurs programmes. Est-ce exact?

**M. Levin:** C'est bien cela, à part le fait que lorsqu'il s'agit de déterminer un point de départ, il faut parler des coûts.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que nous devrions aborder la question des pressions que le gouvernement fédéral pourrait exercer pour ce qui est du maintien des normes par les provinces à l'égard de ces divers programmes. En fait, on verse un montant d'argent établi d'après une formule donnée qui, au bout du compte, n'a aucun rapport avec ce que les provinces consacrent à leurs programmes en un an. Par exemple, les provinces peuvent décider de réduire leur programme de soins hospitaliers, ou leur programme d'assurance médicale, parce que les contributions du gouvernement fédéral demeurent inchangées. Le gouvernement fédéral peut-il user de son influence pour s'assurer que les programmes sont conformes aux normes nationales ou à la moyenne?

Voici un autre aspect de la question. Les provinces peuvent avoir des priorités différentes. Le sénateur Hicks, qui est président de l'Université Dalhousie, a signalé qu'il est bien possible que les provinces, comme elles ne partagent pas les frais sur une base définie, selon le rendement, ne soient pas disposées à consacrer de l'argent à leurs universités, mais optent de le consacrer plutôt à d'autres programmes. Je voudrais savoir comment nous pouvons assurer le niveau de services requis dans chacun des trois domaines en question, soit l'enseignement post-secondaire, les soins hospitaliers et l'assurance médicale? Comment pouvons-nous veiller à ce que la population des provinces obtienne les services auxquels elle a droit?

**M. Levin:** La réponse est un peu différente pour chacun de ces trois programmes. J'aimerais toutefois, monsieur le président, essayer de vous donner une réponse générale.

Je suis conscient du fait que premièrement ces éléments relèvent plutôt des politiques de chaque province et que deuxièmement j'aborde peut-être des questions qui pourraient probablement être mieux traitées par mes collègues du Secrétariat d'État et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être. Permettez-moi cependant d'essayer d'y répondre. Je pourrai toujours solliciter leur aide, le cas échéant.

Tout d'abord, en ce qui a trait à l'éducation post-secondaire, le nouveau projet de loi ne comporte pas d'exigences comme telles à ce sujet bien qu'on y mentionne que le Secrétariat d'État pourra entamer des discussions avec les provinces sur les questions d'intérêt national. A mon avis, on reconnaît ainsi au gouvernement fédéral le droit de se préoccuper des normes nationales. C'est un élément nouveau qui va un peu plus loin que la loi actuelle.



[Text]

**Senator Buckwold:** You say there are no conditions now. There is one condition, surely, which is that you match dollar for dollar the amount spent.

**Senator Flynn:** No.

**Senator Buckwold:** I mean, as of now, before the act changes. Is that not a condition?

**Mr. McRoberts:** The federal government agrees to share, not the provincial contributions, that is, the provincial government's contributions, but rather, the operating costs of post-secondary institutions. The possibility therefore arises that the provincial government, or better still, the institutions, can raise tuition fees, for example. Provincial governments can cut back their contributions correspondingly. Yet the expenditures at the institution will remain the same, so the federal contribution remains the same. That breaks the direct connection between provincial government expenditures and federal government expenditures.

**Senator Buckwold:** That will be eliminated under the new act.

**Mr. McRoberts:** In effect we are saying that the change in moving from the old act to the new act is not that great in terms of the influence that the federal government has through the fiscal instrument on the activities of provincial governments.

**Senator Buckwold:** In view of the fact that the three areas are bulked together—you are giving so many points for these three programs—then what control do you have?

**Mr. Levin:** Each is treated separately in the requirements. I repeat that the only thing that changes here is the method of payment. The Medicare Act and the Hospital Insurance Act still continue, and will continue until replacement legislation is prepared. They are modified in our Part X of the bill, the consequential and related amendments section, to make provision for—

**Senator Thompson:** Could I ask if the distribution of the federal funds will be carried out by the Minister of Health and by the Secretary of State for their appropriate programs?

**Mr. Levin:** That is right.

**Senator Thompson:** That means further consultation and coordination, I assume.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There is an element in Senator Buckwold's question that concerns me. On standards, say in the field of education—and somebody used the example of Dalhousie University—there is an input on the effect that might ultimately be produced on standards in a given province that comes from the university or institution itself, which can raise the standards or lower the standards, as the case may be. It is not simply the amount of the federal contribution that will determine the standard. There will be a provincial contribution, but there will also be considerable input, in this case, from the universities within the provinces that are participating in the programs. Is that correct?

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Vous dites qu'il n'y a pas d'exigences actuellement. Il me semble pourtant qu'il faut que les contributions fédérale et provinciale concordent au dollar près.

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le sénateur Buckwold:** Je fais allusion à la loi actuelle. Ne contient-elle pas une condition de ce genre?

**M. McRoberts:** Le gouvernement fédéral accepte de partager non pas les contributions provinciales, c'est-à-dire les contributions des gouvernements provinciaux, mais plutôt les frais d'exploitation des établissements post-secondaires. Les gouvernements provinciaux, ou mieux, les établissements, pourraient donc exiger des frais de scolarité, par exemple. Les gouvernements provinciaux peuvent ainsi réduire leur contribution en conséquence. Les dépenses des établissements ne diminueront cependant pas de sorte que la contribution fédérale devra demeurer inchangée. Ceci a pour effet de briser le lien direct entre les dépenses des gouvernements provinciaux et les dépenses du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Buckwold:** La nouvelle loi supprimera cette pratique.

**M. McRoberts:** En fait, nous croyons que la nouvelle loi modifiera très peu l'influence que le gouvernement fédéral exerce par l'entremise du système fiscal sur les activités des gouvernements provinciaux.

**Le sénateur Buckwold:** Compte tenu du fait que ces trois secteurs sont regroupés sous un seul poste, c'est-à-dire que vous accordez un certain nombre de points à ces trois programmes, quel contrôle exercez-vous?

**M. Levin:** Chaque secteur est traité individuellement dans les exigences. Je répète que seules les modalités de paiement sont modifiées en vertu de ce projet de loi. La Loi sur les soins médicaux et la Loi sur l'assurance-hospitalisation continueront d'être en vigueur tant qu'une nouvelle loi ne sera pas présentée. Elles sont modifiées dans la partie X du projet de loi, la partie sur les modifications connexes, de façon que...

**Le sénateur Thompson:** Puis-je demander si le ministre de la Santé et le Secrétaire d'État distribueront les crédits fédéraux pour leurs programmes respectifs?

**M. Levin:** C'est exact.

**Le sénateur Thompson:** Cela implique des consultations et une coordination plus poussée, je suppose.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Une partie de la question du sénateur Buckwold me concerne. En ce qui a trait aux normes dans le domaine de l'éducation, et quelqu'un a cité l'exemple de l'Université Dalhousie, l'université ou l'établissement en cause exerce une influence importante sur les normes d'une province donnée qui se traduit par un relèvement ou un abaissement des normes. Ce n'est pas simplement le montant de la contribution fédérale qui détermine les normes. Il faut tenir compte de la contribution provinciale et de l'influence importante des universités de la province qui participent aux programmes. Est-ce exact?

[Text]

**Mr. McRoberts:** Yes. I think that is pretty accurate.

**Senator Austin:** I wonder if this is a good time to ask Mr. McRoberts, or the appropriate witness, to explain to us clause 24 of the bill, and in particular, subclause (3).

**Senator Buckwold:** I wonder if I could get my question answered. I do not want to interrupt Senator Austin, but I asked about being able to control the level of the services rendered by the provinces. It worries me that the provinces might start chiselling, because they are assured of federal funds, regardless of what they spend. I would just like to get some comments on that on the record.

**Mr. Levin:** Yes. Let me deal first with the second component, the Medicare Act. The conditions that now exist with respect to the Medicare program—these four or five general conditions which I referred to before—will continue under the new arrangements, so that there ought not to be any difference with respect to conditions in that regard.

As far as the hospital insurance program is concerned, there are a great many more constraints or conditions imposed on the provinces under the existing arrangements now; but because of the new method of financing, some of them become obsolete, and there has been a change there. The detailed controls have been removed, and what has been substituted for them is the same kind of conditions that applied to the Medicare program. So that to the extent that the conditions are effective for Medicare, they will be effective for the hospital insurance program. Having said that, I would like to ask if the health people would like to add anything. Meanwhile, Senator Buckwold, does that answer your question?

**Senator Buckwold:** I would like Dr. Armstrong to indicate whether he is satisfied that the provinces will, under this new formula, maintain a standard of service that would be satisfactory on a national basis.

**Dr. R. A. Armstrong, Director General, Health Insurance and Resources Section, Department of National Health and Welfare:** Under Medicare the provinces are required to cover all medically necessary services rendered by a physician. In all provinces what a physician is, is known, since it is defined in provincial legislation. What it means now, and continues to mean, under the new arrangement, is that if a patient receives treatment from a physician which is required by that patient—not something like cosmetic surgery that may or may not be required—then the province must pay. They cannot set any arbitrary limit.

**Senator Buckwold:** But they can determine what they pay a physician.

**Dr. Armstrong:** The medical care act requires that payment be reasonable. They indicate that means there must not be a financial impediment to the patient receiving the service. So if the province does not pay a sufficiently high fee, there would be an unreasonable charge made to the patient. Then their plan would be in trouble and they know this. Therefore, in all

[Traduction]

**M. McRoberts:** Oui. Je crois que vous avez raison.

**Le sénateur Austin:** Je pense qu'il convient maintenant de demander à M. McRoberts ou au témoin approprié de nous expliquer l'article 24 du bill et en particulier le paragraphe 3.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais qu'on réponde à ma question d'abord. Je ne veux pas interrompre le sénateur Austin, mais j'ai demandé une question au sujet du contrôle de la qualité des services offerts par les provinces. Cette question me préoccupe parce que les provinces pourraient diminuer leur contribution étant donné qu'elles sont assurées de recevoir des crédits fédéraux quelque soit l'importance de leur contribution. J'aimerais simplement que le compte rendu comporte quelques commentaires à ce sujet.

**M. Levin:** Oui. Permettez-moi d'aborder premièrement la Loi sur les soins médicaux. Les quatre ou cinq conditions générales auxquelles j'ai déjà fait allusion et qui s'appliquent actuellement dans le cadre du régime d'assurance-maladie continueront d'être en vigueur en vertu du nouveau projet de loi de sorte que les conditions de ce régime devraient demeurer inchangées à cet égard.

En ce qui concerne le programme d'assurance-hospitalisation, la loi actuelle impose beaucoup de contraintes ou de conditions aux provinces, mais puisque le nouveau mode de financement rendait certaines d'entre-elles inutiles, il a fallu les modifier. Les contrôles détaillés ont été supprimés et on les a remplacés par des conditions semblables à celles qui s'appliquent dans le cadre du programme d'assurance-maladie. Dans la mesure où ces conditions sont efficaces pour le programme d'assurance-maladie, elles le seront également pour le programme d'assurance-hospitalisation. Les représentants du ministère de la Santé désirent-ils ajouter quelque chose? Ai-je répondu à votre question, sénateur Buckwold?

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais demander à M. Armstrong de nous indiquer s'il croit que les provinces fourniront un service qui répondra aux exigences nationales en vertu de la nouvelle formule.

**M. R. A. Armstrong, directeur général, section de l'assurance-santé, ministère de la santé nationale et du bien-être:** Dans le cadre du programme d'assurance-maladie, les provinces sont tenues d'assumer les frais de tous les services médicaux dispensés par un médecin. Dans toutes les provinces, la loi définit exactement ce qu'on entend par un médecin. Cela signifie, actuellement et le nouvel accord ne le modifie en rien, que la province doit verser des honoraires au médecin qui a administré un traitement à un patient qui l'a demandé—pas de la chirurgie plastique ou un traitement de ce genre qu'il ait été demandé ou non par un patient n'entre pas dans cette catégorie. La province ne peut pas fixer de limites arbitraires.

**Le sénateur Buckwold:** Mais elle peut déterminer ce qu'elle verse à un médecin.

**M. Armstrong:** La Loi sur les soins médicaux dispose que les paiements doivent être raisonnables. Cela signifie que les considérations financières n'entrent pas en ligne de compte lorsqu'un malade demande un service. Par conséquent, si la province ne verse pas au médecin des honoraires suffisants, le malade devra en supporter les conséquences. Le régime d'assu-



[Text]

provinces there are negotiations between the plan and the profession at intervals such that the great majority of physicians accept the plan payment as payment in full. In two provinces, Ontario and Manitoba, about 12 per cent of the doctors are non-participating. Patients who go to that 12 per cent may be charged the additional amount. The doctor must warn the patient in advance. It is less than 3 per cent, in all of the other provinces. Therefore, if a patient goes to a participating doctor—except under certain specified situations such as going to a specialist without being referred to him for a service that does not require a specialist—the patient will not get an extra charge. We keep track of the number of opted-out doctors in all of the provinces. We certainly get letters from the public if something goes wrong. They do not always know where to write in the province. They know where Ottawa is. We get letters regularly from people who have problems of one sort or another. It is usually a misunderstanding that can be sorted out. So far as determining whether the provincial plans are meeting the requirements of the federal legislation is concerned, the lack of auditing will make no difference because normally the auditing took place so much later that it never really had much effect on what was happening from day to day. I do not think there will be any particular impact. They will be getting a cheque in relation to medicare and probably a separate one in relation to hospital charges. There is a third component that Mr. Levin has not come to yet, which is again a separate matter. These cheques are all independent of each other, so if they fail to meet the requirements of one of these programs, they do not automatically get that cheque. They have to meet the requirements of the legislation to get the cash.

**Senator Buckwold:** So you do not anticipate any provincial chisling on the amount of money they spend to provide that service?

**Dr. Armstrong:** Well, human nature being what it is, I would not say they might not be charged. As I say, they have to account to their own people as well. All one has to do is watch the letters to the editors of newspapers or hotline shows and so on. Certainly people are always complaining about administration, whether federal, provincial or municipal. These things do get around. They have to be on their toes.

**Senator Cook:** Could I ask a supplementary to Senator Buckwold's question. As I understand, in this established program of financing the main thrust of the change is to arrive at a formula which would eliminate the amount of the federal contribution, instead of the way it has been done in the past, where the program would be administering the cost and the federal government would have to go along. Now there is an established formula which will ascertain or limit, if you like, the amount of the federal contribution.

**Dr. Armstrong:** It does two things. It is a formula based upon the historic experience of 19 years in the case of hospital

[Traduction]

rance-maladie éprouvera des difficultés, et la province le sait. Dans toutes les provinces, il y a donc des négociations autre le régime d'assurance-maladie et la profession médicale à des intervalles tels que la grosse majorité des médecins accepte le versement qui leur est fait comme étant un versement définitif. Dans deux provinces, l'Ontario et le Manitoba, 12 p. cent des médecins environ ne participent pas au régime d'assurance-maladie. La clientèle de ces 12 p. cent de médecins peut être appelée à verser le montant supplémentaire mais le médecin doit prévenir ses malades à l'avance. Dans toutes les autres provinces, ce chiffre est inférieur à 3 p. cent. Par conséquent, si un patient consulte un médecin conventionné—à l'exception de certains cas précis tels que la consultation d'un spécialiste sans lui avoir été recommandé alors que le service demandé ne nécessite pas un spécialiste—le patient ne paiera pas de sommes supplémentaires. Nos dossiers, renferment le nombre de médecins non conventionnés de toutes les provinces. Le public nous envoie des lettres s'il constate des anomalies. Il ne sait pas toujours où écrire en province mais il sait où se trouve Ottawa. Régulièrement, nous recevons des lettres de personnes qui ont des problèmes. Il s'agit le plus souvent de malentendus qui peuvent être assez facilement résolus. Quant à la question de savoir si les régimes d'assurance-maladie provinciaux sont conformes à la législation fédérale, l'absence de vérification, ne fait aucune différence car normalement les vérifications se font beaucoup plus tard si bien qu'elles n'ont pas beaucoup d'incidence sur ce qui se produit au jour le jour. Je ne pense pas qu'il y aura d'incidences particulières. On leur donnera un chèque pour les soins médicaux et probablement un autre pour les frais hospitaliers. Il existe un troisième élément dont M. Levin n'a pas encore parlé. Ces chèques sont tous distincts les uns des autres si bien que s'ils ne se conforment pas à l'un de ces programmes, ils ne sont pas assurés de recevoir automatiquement leur chèque. Ils doivent se conformer à la législation fédérale pour obtenir leur argent.

**Le sénateur Buckwold:** Par conséquent, vous ne pensez pas que les provinces faussent le montant des dépenses qu'elles effectuent pour assurer ces services?

**M. Armstrong:** La nature humaine étant ce qu'elle est, je ne dirai pas qu'on ne peut les en soupçonner. Comme je l'ai déjà dit, la province doit rendre compte à la population également. Il suffit de lire les lettres adressées aux rédacteurs en chef de journaux ou de regarder les débats à la télévision. Certains se plaignent constamment de l'administration, qu'elle soit fédérale, provinciale ou municipale. Elles doivent faire très attention.

**Le sénateur Cook:** Pourrais-je poser une question qui a un rapport avec celle du sénateur Buckwold? Si j'ai bien compris, l'objectif de la modification apportée à ce programme de financement vise à trouver une formule qui supprimerait la contribution fédérale, contrairement à ce qui a été fait dans le passé où le programme gérait les dépenses et le gouvernement fédéral suivait. Il existe maintenant une formule qui limitera, si vous voulez, le montant de la contribution fédérale.

**M. Armstrong:** Cette formule vise deux objectifs. Elle est fondée sur une expérience vieille de 19 ans dans le cas de



[Text]

insurance and nine years in the case of medicare. In most cases the anticipated changes can be reasonably well predicted, so that it is not something that is totally by guess and by God. On the one hand, the federal government's involvement is limited by the amount of the formula in any given year. On the other hand, the provinces are not penalized if they are able to operate relatively more efficiently. For example, under hospital insurance, if they are able to reduce the amount of hospitalization by operating a home-care or nursing home program for some people who otherwise would be in a hospital, this does not reduce the amount of money they get from the federal government. Under the old arrangement it did. If they were putting less people into their hospitals, the federal contribution was lowered. They were not getting a full contribution for the lower cost program. It is an advantage to the federal government in setting an upper limit, and to the provinces in setting a floor. It does give them a bit more flexibility without penalizing themselves financially.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Are grants connected with hospital treatment treated differently than those paid for nursing homes and homes for the aged?

**Dr. Armstrong:** Yes. Mr. Levin has not come to that other aspect. There is another little pot in here.

**Senator Austin:** Mr. Chairman, we are on the medical side now. We can perhaps satisfy the senators there and come back to the Secretary of State's department.

**Senator Flynn:** I wanted to know if Quebec was part of the agreement with regard to post-secondary education?

**Mr. McRoberts:** On the existing or new arrangements?

**Senator Flynn:** Both.

**Mr. McRoberts:** Under the new arrangement, there is no difference in treatment extended to Quebec.

**Senator Flynn:** They have made the agreement?

**Mr. McRoberts:** Sure.

**Senator Thompson:** In following Senator Buckwold's question, I understand you will have monitoring of the standard of health services for other reasons. You want to bring in national figures and have a feel for other areas such as preventive medicine and this kind of thing.

**Dr. Armstrong:** Canada has probably the most sophisticated health data system in the world at the present time because of our two insurance programs. We get data that other countries do not—in addition to the sort of data everybody gets. We anticipate getting that partly because being central, we can take the data from the 10 provinces and the territories and put it in a comparable form and get information back that is useful. If they just exchange it among themselves, they do not keep it in the same form and they are often comparing apples and oranges. We anticipate we will maintain or even expand the data base.

[Traduction]

l'assurance hospitalière et de 9 ans dans le cas des soins médicaux. Dans la plupart des cas, on peut à peu près prévoir les modifications si bien qu'il ne s'agit pas d'une simple devinette ou d'une opération du Saint-Esprit. D'une part, la participation du gouvernement fédéral est limitée par la formule en une année donnée. D'autre part, les provinces ne sont pas pénalisées si elles peuvent gérer leurs services plus efficacement. Prenons comme exemple l'assurance hospitalière. Si les provinces peuvent réduire les hospitalisations en créant un programme de soins à domicile ou une maison de santé destinée à certains malades qui autrement seraient à l'hôpital, elles reçoivent la même contribution du gouvernement fédéral. Ce n'était pas le cas lorsque l'ancien accord était en vigueur. Si les provinces hospitalisaient moins de malades, la contribution fédérale diminuait. Elles n'obtenaient pas la contribution fixée si le coût du programme avait été moindre. Le gouvernement fédéral a avantage à fixer une limite supérieure et les provinces une limite inférieure. Cela leur donne plus de souplesse sans les pénaliser financièrement.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Les subventions accordées au traitement hospitalier sont-elles employées différemment que celles accordées aux maisons de santé et aux foyers pour personnes âgées?

**M. Armstrong:** Oui. M. Levin n'a pas abordé cet autre aspect. Il y a un mystère là-dessous.

**Le sénateur Austin:** Monsieur le président, il s'agit de médecine maintenant. Nous pouvons peut-être satisfaire les sénateurs et revenir au Secrétariat d'État.

**Le sénateur Flynn:** Je voulais savoir si le Québec avait signé l'accord sur l'enseignement post-secondaire?

**M. McRoberts:** Vous parlez des anciens accords ou des nouveaux?

**Le sénateur Flynn:** Les deux.

**M. McRoberts:** Le nouvel accord ne prévoit aucune différence de traitement pour le Québec.

**Le sénateur Flynn:** Il a signé l'accord?

**M. McRoberts:** Bien sûr.

**Le sénateur Thompson:** Pour continuer sur la même lancée que le sénateur Buckwold, je crois que vous contrôlerez les normes des services de santé pour d'autres raisons. Je crois savoir que vous voulez établir des statistiques sur le plan national et vous pensez vous attaquer à d'autres domaines tels que la médecine préventive ou quelque chose de cet ordre-là.

**M. Armstrong:** Le Canada dispose probablement à l'heure actuelle du système d'information sur la santé le plus sophistiqué au monde et ce, en raison de nos deux programmes d'assurance. Nous obtenons des données que d'autre pays n'obtiennent pas—en plus du genre de données que ut le monde obtient. Nous nous attendons à les obtenir en partie parce que, comme nous sommes le gouvernement central, nous pouvons prendre les données des 10 provinces et des territoires, les mettre sous une forme comparable et obtenir par la suite des renseignements utiles. Si les provinces ne font qu'échanger des renseignements entre elles, elles ne les conservent pas sous la même forme et elles comparent souvent des pommes et des

[Text]

**Senator Austin:** If I can take up your invitation, Mr. Chairman, I would like to ask Mr. McRoberts about section 24, subsection (3) and ask how the Secretary of State Department will indicate to the provinces the programs and activities of the Government of Canada and how will you—

**Mr. McRoberts:** If I may refresh my memory, sir, for a minute.

**Senator Thompson:** How you will convince the provinces to accept federal government policies and programs with respect to post-secondary education. Is this subsection (3) just a sophistry?

**Mr. McRoberts:** No, I do not think so. In fact they are coincident with the established program financing proposal. There has been a rather encouraging improvement in relation to the federal government's and provinces' interest in the field of education. This has been reflected in two recent meetings the Prime Minister has had with the Council of Ministers of Education. One meeting was in Halifax, recently another was held in Quebec city. At those meetings, for example, the federal government expressed an interest in discussing with the provinces certain issues of concern in the field of bilingualism and student aid. Until those meetings, the relationship between the Trudeau government and the provinces had not been as systematic. The provinces have expressed agreement with this more systematic approach to the relationships, and the Chairman of the Council of Ministers for Education has written to Mr. Roberts requesting that Mr. Roberts specify in greater detail how he would like to see this relationship evolve. The department is presently in the business of preparing that reply. I think the entire tenor of the relationship is significantly better than what it has been in the past.

It is difficult at this stage to point to specific improvements which have been made. We are still too early in the game to point to those things. I think it is more than window-dressing, however.

**Senator Austin:** Do you see the Secretary of State asking the provinces to set up programs of French language training at the post-secondary level, and, by parity of reasoning, at the high school or elementary level?

**Mr. McRoberts:** If you are asking me about the specific content of policy, I would not be qualified to respond to that question. If you are asking me a question about the type of request which the federal government might feel in a position to put to the provinces, then I would say that as this relationship develops in those areas where the federal government believes it has a legitimate interest it will feel confident in promoting this point of view.

**Senator Flynn:** I like the expression, "believes that it has a legitimate interest." That is a very good formula.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, further to the references to post-secondary education, what is the relationship with respect to technical training, which has developed into a major aspect of post-secondary education?

[Traduction]

oranges. Nous prévoyons conserver ou même augmenter notre banque de données.

**Le sénateur Austin:** Permettez-moi d'accepter votre invitation, Monsieur le président; j'aimerais poser une question à M. McRoberts au sujet du paragraphe 3 de l'article 24: de quelle façon le Ministère du Secrétariat d'État fera-t-il part aux provinces des programmes et des activités du gouvernement du Canada et comment ferez-vous—

**M. Roberts:** Permettez-moi de me rafraîchir la mémoire, monsieur.

**Le sénateur Thompson:** Comment arriverez-vous à convaincre les provinces d'accepter les politiques et les programmes du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'enseignement post-secondaire. Le paragraphe (3) est-il seulement un sophisme?

**M. McRoberts:** Non, je ne pense pas. En réalité, elles sont d'accord avec la proposition de financement des programmes établis. Il y a eu une amélioration plutôt encourageante en ce qui concerne l'intérêt du gouvernement fédéral et des provinces dans le domaine de l'éducation. Cela s'est traduit dans deux récentes rencontres que le premier ministre a menagées avec le Conseil des ministres de l'Éducation. Une rencontre a eu lieu à Halifax et l'autre vient tout juste d'avoir lieu à Québec. Au cours de ces rencontres, par exemple, le gouvernement fédéral a manifesté le désir de discuter avec les provinces de certaines questions importantes dans les domaines du bilinguisme et de l'aide aux étudiants. Avant ces rencontres, les relations entre le gouvernement Trudeau et les provinces n'avaient pas été aussi systématiques. Les provinces ont exprimé leur accord sur ce point de vue plus systématique des relations et le président du Conseil des ministres de l'Éducation a écrit à M. Roberts en lui demandant de préciser sur l'évolution de ces relations. Le ministère s'affaire à rédiger cette réponse. Je crois que ces relations sont de loin meilleures que jamais auparavant.

Il est difficile pour l'instant d'énumérer les améliorations précises qui ont été apportées. Il est encore bien trop tôt pour préciser ces choses. Je pense toutefois que c'est beaucoup plus que du trompe-l'œil.

**Le sénateur Austin:** Voyez-vous le Secrétariat d'État demander aux provinces de mettre au point des programmes de formation en langue française au niveau post-secondaire et, pour continuer le raisonnement, au niveau du secondaire ou de l'élémentaire?

**M. McRoberts:** Si cette question concerne le contenu précis de la politique, cela ne relève pas de ma compétence. Si vous m'interrogez au sujet du type de demande que le gouvernement fédéral pourrait se sentir prêt à faire aux provinces, je dirais alors qu'au fur et à mesure que ces relations croîtront dans les secteurs où le gouvernement fédéral croit qu'il a un intérêt légitime, il n'hésitera pas à promouvoir ce point de vue.

**Le sénateur Flynn:** J'aime l'expression «croit qu'il a un intérêt légitime.» C'est une très bonne formule.

**Le sénateur Buckwold:** M. le président, pour faire suite aux allusions à l'enseignement post-secondaire, quel est le lien en ce qui concerne la formation technique, qui a débouché sur un aspect principal de l'enseignement post-secondaire?



[Text]

**Mr. McRoberts:** I am not sure of the precise nature of your question, senator. Those programs are operated by the Department of Manpower and Immigration. They are not included in the established program financing proposal.

**Senator Buckwold:** So these cost-sharing programs in technical schools across the country are not involved under this act.

**Mr. McRoberts:** I am sorry. I must draw a distinction with respect to the expenditures which the Department of Manpower makes in purchasing seats, if you will, in vocational institutes. Some of those, I believe, are located in community colleges which would be part of the post-secondary education system, but, obviously, you do not pay twice for that business.

**Senator Buckwold:** It has been my understanding that in respect of these large institutions, which are even larger than universities, there has been a cost-sharing arrangement with the federal government and the provinces.

**Mr. McRoberts:** That is true. The operating expenses of those institutions, community colleges, for example, would be included under the cost-sharing agreement as it currently stands. Under the new arrangement, of course, there will be no problem, or at least not the same kind of problem, of specifying exactly what expenditures are to be included and excluded, because we would be giving a block grant.

**Senator Buckwold:** I find that a bit of a contradiction. My previous question was whether these institutions were covered under this new act, Bill C-37. In other words, the expenditures—

**Mr. McRoberts:** They are covered in the sense that the base that we will be escalating in future years will be affected. Remember, we will be giving a per capita grant, escalated effectively at the rate of the increase in the gross national product. So there will be very little validation of what expenditures are to be included and those that are to be excluded.

However, your question is relevant to the extent that the costs that go to the institutions to which you are referring have an impact on the base year. In other words, if we had not been sharing those costs in the existing arrangements the base in 1975-76 would have been lower than it will in fact be.

**Senator Buckwold:** If, as I anticipate, there is a much greater demand for post-secondary technical training in a wide variety of subjects and an expansion of the present technical schools—I am not just talking of community colleges but of technical schools which have been established under joint federal-provincial agreements—would provinces qualify for additional funds for those, or are they locked in under this formula?

**Mr. Levin:** As I said at the beginning, the formula separates out the federal contribution from the actual cost experience which the provinces have.

[Traduction]

**M. McRoberts:** Je ne suis pas certain de la nature précise de votre question, sénateur. Ces programmes relèvent du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Ils ne font pas partie du projet de financement des programmes établis.

**Le sénateur Buckwold:** Donc cette loi ne s'applique pas aux programmes à frais partagés des écoles techniques du pays.

**M. McRoberts:** Je suis désolé. Je dois faire une distinction en ce qui concerne les dépenses effectuées par le ministère de la Main-d'œuvre pour l'achat de sièges, si vous voulez, dans les institutions professionnelles. Certains d'entre eux, je crois, sont situés dans des collèges communautaires qui font partie du système d'enseignement post-secondaire mais, il est évident que vous ne payez pas deux fois pour le même service.

**Le sénateur Buckwold:** J'avais cru, en ce qui concerne ces grandes institutions, qui sont mêmes plus grandes que les universités, que le gouvernement fédéral et les provinces en étaient venus à un accord de partage des frais.

**M. McRoberts:** C'est exact. Les dépenses d'exploitation de ces institutions, les collèges communautaires par exemple, sont couvertes par l'accord existant, de partage des frais. En vertu de la nouvelle entente, il n'y aura naturellement pas de problème, ou du moins il ne s'agira pas du même genre de problème, qui consiste à préciser exactement quelles dépenses doivent être comprises et exclues, parce que nous consentirons une subvention globale.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense que c'est un peu contradictoire. J'avais auparavant demandé si cette nouvelle loi, le bill C-37 s'appliquait à ces institutions. Autrement dit, les dépenses...

**M. McRoberts:** Elle s'applique en ce sens que la base que nous indexerons au cours des prochaines années sera touchée. Souvenez-vous, nous accorderons une subvention par tête, dont la progression suivra l'augmentation du produit national brut. Il y aura donc très peu de justification quant aux dépenses à inclure ou à exclure.

Toutefois, votre question est pertinente dans la mesure où les coûts qui se rapportent aux institutions dont vous parlez se répercutent sur l'année de base. Autrement dit, si nous n'avions pas partagé ces coûts dans le cadre des ententes existantes, la base en 1975-1976 aurait été inférieure à ce qu'elle sera en réalité.

**Le sénateur Buckwold:** Si, comme je m'y attends, la demande est plus forte quant à la formation technique post-secondaire dans des matières variées et une augmentation du nombre d'écoles techniques—je ne veux pas seulement parler des collèges communautaires mais également des écoles techniques qui ont été établies en vertu des ententes fédérales-provinciales—ces provinces n'auraient-elles pas le droit d'obtenir des fonds supplémentaires, ou sont-elles assujetties à cette formule?

**M. Levin:** Comme je l'ai déjà dit au début, la formule sépare la contribution fédérale du coût réel des provinces.



[Text]

**The Chairman:** The only way in which it could enter in, then, would be if it is part of the determination of the national average.

**Mr. Levin:** I think the senator's question referred to future actions on the part of the provinces in expanding services, and that would not affect the contributions under the established programs financing.

**Senator Buckwold:** They would either have to do it on their own or take it out of money that would otherwise go to a university.

**Mr. Levin:** Right.

**Senator Thompson:** Mr. Levin, with respect to the national average, there was some mention of a levelling process under which in a five-year period the richer provinces would be levelled down and under a three-year period the other provinces would be levelled up. Senator Smith (Colchester) made the point that this might bring less to certain provinces than the national average. His concern, when speaking of levelling down, was that there might be some kind of proportion made on the basis that if the province is coming down the national average would go up. Could you clarify that for me?

**The Chairman:** The national average in the base year when you start out is determined by multiplying the national average by the population, is it not?

**Mr. Levin:** The starting point for the national average is the base year calculation. Having determined what the starting point is, then the escalation is independent of actual costs and indeed the cash payments themselves.

**Senator Thompson:** If I understand you, then, it may be that in Senator Smith's (Colchester) interpretation he had it the wrong way around. He felt that the richer provinces would get less, but actually, the richer provinces will receive more during this period. Am I correct?

**Mr. Levin:** More in cash or more altogether?

**Senator Thompson:** More in cash.

**Mr. Levin:** No, they will receive less in cash.

**Mr. McLarty:** They receive more than the national average in the interim period. There is a basic payment made to everyone, which is the national average amount. The provinces which are currently above that receive additional payments to give them five years to adjust their programs or their budgeting to the national average level. The provinces which are below receive a negative amount, or their payment is reduced for two years, so that over three years they will adjust their programs up to the national average level.

**Mr. Levin:** As a generalization, it is fair to say that the rate of increase in cash payments for provinces below the national average is greater than for provinces above the national average.

[Traduction]

**Le président:** La seule façon de l'inclure, serait peut-être de l'intégrer au calcul de la moyenne nationale.

**M. Levin:** Je crois que le sénateur voulait connaître les mesures à venir des provinces en ce qui concerne l'extension des services, et que cela n'influe pas sur les contributions versées en vertu du projet de financement des programmes établis.

**Le sénateur Buckwold:** Ils doivent alors en prendre l'initiative ou se servir d'une partie de l'argent qui va normalement à une université.

**M. Levin:** C'est exact.

**Le sénateur Thompson:** Monsieur Levin, en ce qui concerne la moyenne nationale, on a parlé d'un processus d'égalisation grâce auquel sur une période de cinq ans le niveau des provinces plus riches seraient diminués et sur une période de trois ans le niveau des autres provinces seraient relevé. Le sénateur Smith (Colchester) faisait remarquer que cela pourrait rapporter moins que la moyenne nationale à certaines provinces. Son inquiétude, lorsqu'il parlait d'une diminution, était qu'on pourrait établir une certaine proportion en se fondant sur le fait que si le niveau de la province baisse, la moyenne nationale augmente. Pourriez-vous m'expliquer cela?

**Le président:** La moyenne nationale de l'année de base, lorsque vous commencez, est déterminée en multipliant la moyenne nationale par la population, est-ce exact?

**M. Levin:** Le point de départ de la moyenne nationale, c'est le calcul de l'année de base. Après avoir déterminé le point de départ, la progression est indépendante des coûts réels et même des paiements au comptant.

**Le sénateur Thompson:** Si je vous comprends bien, il se peut que ce soit le sénateur Smith (Colchester) qui ait mal compris. Il avait l'impression que les provinces riches obtiendraient moins mais, en réalité, elles obtiendront plus pendant cette période. Est-ce que j'ai raison?

**M. Levin:** Beaucoup plus comptant ou dans l'ensemble?

**Le sénateur Thompson:** Beaucoup plus comptant.

**M. Levin:** Non, elles toucheront moins d'argent comptant.

**M. McLarty:** Elles reçoivent plus que la moyenne nationale pendant la période intermédiaire. Un paiement de base est versé à chaque province; il s'agit du montant de la moyenne nationale. Les provinces qui sont habituellement au-dessus de cette moyenne reçoivent des paiements additionnels qui leur laisseront cinq ans pour rajuster leurs programmes ou leur budget au niveau de la moyenne nationale. Les provinces qui sont au-dessous reçoivent un paiement négatif, ou on réduit leur paiement pendant deux ans, de sorte qu'après trois ans elles rajusteront leurs programmes au niveau de la moyenne nationale.

**M. Levin:** De façon générale, il est juste de dire que le taux d'augmentation des paiements au comptant versés aux provinces dont le niveau est inférieur à la moyenne nationale est plus élevé que dans le cas des provinces dont le niveau est au-dessus de la moyenne nationale.

[Text]

**The Chairman:** Can we move on to the next part?

**Mr. Levin:** Part VII is replacement legislation for the existing Established Programs (Interim Arrangements) Act. The nickname for that program is the opting-out program. The principal change here is that the amount of the abatement to Quebec on account of the programs now covered—the hospital insurance program and the welfare program, which is 24 points—is reduced to 16.5 points. The reason for the reduction is that it recognizes the federal tax reduction of 9.143 points. That is essentially the main feature.

**The Chairman:** Part VIII?

**Mr. Levin:** Part VIII is a new arrangement, a new set of relationships that are being established. It results from years of discussion with the provinces with respect to the levying of consumption taxes on provincial governments and their agencies. There has never been a really satisfactory way of handling the question of whether the two levels of government should pay each other's consumption taxes; and after years of discussion and negotiations we have arrived at an arrangement, which was agreed to by first ministers some five or six years ago, that the best way to solve this nagging problem is for the two levels of government to agree to pay each other's consumption taxes. Part VIII of the bill makes provision for the two levels of government entering into arrangements, how to handle crown corporations, government departments, and things of that sort.

**The Chairman:** Part IX?

**Mr. Levin:** Part IX has two components, in effect. One, it provides the authority for making regulations; and, secondly—

**Senator Flynn:** That is something new.

**Mr. Levin:** It provides for the recovery of the excess value of the tax room transfer. Let me explain. The reduced federal income tax, or the transfer of tax points from the federal government to the provinces, becomes effective January 1—and this reduction, of course, is in respect of the established program of financing. However, the entitlements to the EPF program do not begin until April 1; so there is a non-correspondence of dates and an "overpayment of dues", if I can put that in quotation marks, to the provinces of the value of the tax collected in that period—the recovery for that.

**The Chairman:** Part X?

**Mr. Levin:** Part X provides for the necessary consequential amendments to the Medical Care Act and the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act. It provides for the repeal of the existing Crown Corporations (Provincial Taxes and Fees) Act, because that is provided for under part VIII, and all of the other cost changes that result from the introduction of this bill.

[Traduction]

**Le président:** Pouvons-nous passer à la partie suivante.

**M. Levin:** La partie VII remplace la Loi actuelle sur les programmes établis (Arrangements provisoires). Entre nous, nous parlons de programme de non-participation. La modification principale est que l'abattement accordé au Québec pour les programmes actuellement visés, soit les programmes d'assurance-hospitalisation et de bien-être social qui représentent 24 points, est réduit à 16,5 points. Cette réduction s'explique par le fait qu'on tient compte de la réduction de l'impôt fédéral qui est de 9,143 points. C'est là l'élément principal.

**Le président:** Que prévoit la partie VIII?

**M. Levin:** La partie VIII constitue une nouvelle entente, un nouvel ensemble de relations qui sont établies. Elle résulte de négociations avec les provinces qui ont duré des années et qui portaient sur la levée d'impôts de consommation auprès des gouvernements provinciaux et de leurs organismes. Il n'y a jamais eu de formule vraiment satisfaisante pour déterminer si les deux niveaux de gouvernement devaient payer leurs impôts de consommation respectifs; après des années de discussions et de négociations, nous en sommes venus à une entente qu'ont acceptée les premiers ministres il y a cinq ou six ans; la meilleure façon de régler ce problème épineux était, selon eux, de demander aux deux niveaux de gouvernement de s'entendre pour payer mutuellement leurs impôts de consommation. La partie VIII du projet de loi comporte des dispositions concernant des accords conclus par les deux niveaux de gouvernement, les sociétés de la Couronne, les ministères, etc.

**Le président:** Que prévoit la partie IX?

**M. Levin:** En fait, la partie IX comporte deux éléments principaux. Premièrement, elle confère le pouvoir d'édicter des règlements et deuxièmement...

**Le sénateur Flynn:** C'est là un élément nouveau.

**M. Levin:** Elle prévoit le recouvrement des montants excédant les transferts d'impôt. J'aimerais fournir quelques explications. La réduction de l'impôt fédéral ou le transfert de points fiscaux du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier et cette réduction concerne évidemment, le programme de financement établi, toutefois, le programme de financement des programmes établis n'entre pas en vigueur avant le 1<sup>er</sup> avril, ainsi, les dates ne correspondent pas et les provinces reçoivent pour le montant des impôts recueillis au cours de cette période, c'est-à-dire pour le recouvrement, un versement en trop, si je puis utiliser cette expression.

**Le président:** Que prévoit la partie X?

**M. Levin:** La partie X prévoit des modifications correspondantes nécessaires de la Loi sur les soins médicaux et de la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques. Elle prévoit également l'abrogation de la Loi actuelle sur les corporations de la Couronne (Taxes et droits provinciaux) parce que c'est ce qui est prévu dans la partie VIII, de même que toutes les autres variations de coût qui découlent de l'adoption de ce projet de loi.



## [Text]

**Senator Cook:** Mr. Chairman, may I make a protest here, and not ask a question? We have here a bill which says:

An Act to provide for the making of certain fiscal payments and of established programs financing contributions to provinces, to provide for payments in respect of certain provincial taxes and fees, and to make consequential and related amendments.

Then we have in it a very substantial amendment to the Income Tax Act. What is the point of that? If I were a practitioner in Newfoundland without benefit of post-graduate education, how would I find out what the income tax is or is not going to be?

**The Chairman:** This is not new.

**Senator Cook:** I think we should keep on protesting.

**Senator Flynn:** What does that mean? There has been no announcement of any change in the income tax structure recently. How does this amendment to the income tax come into this bill?

**Mr. Levin:** This section amends the Income Tax Act to provide for all income tax classes a reduction of 9.143, in effect.

**Senator Flynn:** When was this reduction decided upon?

**Mr. Levin:** It will be decided when the bill gets royal assent, I guess.

**Senator Flynn:** I cannot understand that. Usually income tax changes occur on budget night or otherwise, but not by the back door of a bill like this. I do not see what it means. You mean there is a reduction in income tax in this section?

**Mr. Levin:** Technically it is a reduction, but in effect it is a transfer.

**Senator Flynn:** A transfer?

**Mr. Levin:** A transfer, as I tried to explain before, in the sense that the federal government will, as part of its contribution on behalf of these three programs, reduce its tax, fully expecting that the provinces, in order to derive additional revenues they need as part of filling out the federal contribution, will increase their rates. So it is not a reduction in the normal sense of a reduction; it is more of a transfer.

**Senator Cook:** It is a reduction until the provinces act. So far as we are concerned, and the Parliament of Canada is concerned, it is a reduction in the income tax. I am not complaining to you or anyone else about that, because I think I understand your very excellent explanation. What I am complaining about very bitterly is that this is a separate statute which is being introduced at the same time as the Income Tax Act.

## [Traduction]

**Le sénateur Cook:** Monsieur le président, j'aimerais soulever une objection au lieu de poser une question. Nous étudions présentement un projet de loi qui porte comme titre:

Loi permettant de faire certains paiements fiscaux et certaines contributions financières pour des programmes établis aux provinces, de faire des paiements au titre des taxes et des droits provinciaux, ainsi que d'apporter des modifications connexes.

De plus, le projet de loi prévoit une modification très importante de la loi de l'impôt sur le revenu. Pourquoi en est-il ainsi? Si j'exerçais un métier à Terre-Neuve et si je n'avais pas eu la chance de poursuivre mes études, comment pourrais-je m'y retrouver dans la Loi de l'impôt sur le revenu?

**Le président:** Ce n'est pas nouveau.

**Le sénateur Cook:** Je crois que nous devrions continuer de protester.

**Le sénateur Flynn:** Qu'est-ce que cela signifie? Personne n'a annoncé de modification des structures fiscales récemment. Comment se fait-il que ce projet de loi comporte une modification des structures fiscales?

**M. Levin:** Cet article modifie la Loi de l'impôt sur le revenu et accorde en fait à tous les niveaux d'imposition une réduction de 9,143.

**Le sénateur Flynn:** Quand a-t-on décidé d'accorder cette réduction?

**M. Levin:** Je suppose que la décision sera prise lorsque le projet de loi recevra la sanction royale.

**Le sénateur Flynn:** Je ne comprends pas. Habituellement, les structures fiscales sont modifiées au moment de la présentation du budget ou autrement, mais non par le biais d'un projet de loi comme celui-ci. Qu'est-ce que cela veut dire? Vous dites que cet article accorde une réduction d'impôt?

**M. Levin:** Techniquement c'est une réduction, mais en fait il s'agit d'un transfert.

**Le sénateur Flynn:** Un transfert?

**M. Levin:** Un transfert, comme j'ai essayé de l'expliquer auparavant, en ce sens que le gouvernement fédéral, pour ce qui est de sa contribution dans le cadre de ces trois programmes, réduira son impôt, tout en escomptant bien sûr que les provinces, afin d'obtenir les recettes supplémentaires dont elles ont besoin en vue de compléter la contribution du gouvernement fédéral, augmenteront leur taux. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une réduction au sens propre, mais plutôt d'un transfert.

**Le sénateur Cook:** Il s'agit d'une réduction tant que les provinces n'auront pas agi. Pour nous, et pour le Parlement du Canada, il s'agit d'une réduction de l'impôt sur le revenu. Je ne m'en plains pas à vous ou à personne d'autre, parce que je pense que je comprends vos explications qui sont d'ailleurs très satisfaisantes. Mais je me plains très amèrement du fait qu'on présente une loi distincte en même temps que la loi de l'impôt sur le revenu.



[Text]

**The Chairman:** Of course, I expect that the use of the word "reduction" lessens the severity of the point you are making, senator.

**Senator Cook:** The further point is that it is not even included in the title. Why is it not included in the title?

**Senator Flynn:** Because the title is long enough, I expect! I wish to comment on Senator Buckwold's concern regarding control of the federal government over certain programs. I wish to point out that equalization payments, for instance, are destined to obtain an average level of services throughout Canada, and included in those services are, normally, education, hospital insurance and medicare. Normally the equalization payments should provide provinces the amount necessary to provide those services. I know that because the government pushed the provinces into some programs, like medicare and hospital insurance, you have had this special arrangement; but it seems to me that unless you doubt the good faith of the provinces you could have only one formula to cover all these services—provide more under equalization payments and forget about the rest.

**The Chairman:** We may grow into that.

**Senator Flynn:** I just wanted to put that on the record.

**The Chairman:** It has taken this number of years to get this far.

**Senator Flynn:** But the idea is that included in these arrangements are the kind of control that Senator Buckwold favours but which others do not accept.

**The Chairman:** That is right.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I think I should come to my defence and say that I am not talking so much about control as making sure that there are—

**Senator Flynn:** I mean like your provincial government, not like my provincial government.

**The Chairman:** We have now dealt with the bill. I have checked with our Law Clerk, and possibly I should read to you the comment he has made. It is in connection with the drafting. He says:

In my opinion, the drafting of this bill has been greatly modernized and improved by the use, in the text of the bill, of mathematical formulae that, if expressed in words and sentences, would result in much longer and much more complicated clauses. The use of such formulae in financial bills of this kind is a welcome and much-needed innovation in drafting technique.

I thought I should read you his statement—

**Senator Flynn:** Just imagine, if this is an improvement, what it must have been before!

[Traduction]

**Le président:** Bien entendu, j'espère que l'emploi du terme «réduction» réduit la sévérité de l'argument que vous présentez, sénateur.

**Le sénateur Cook:** Deuxièmement, cela n'est même pas inclus dans le titre, pourquoi en est-il ainsi?

**Le sénateur Flynn:** Parce que le titre est suffisamment long, je pense! Je désire commenter les préoccupations du sénateur Buckwold au sujet du contrôle qu'exerce le gouvernement fédéral sur certains programmes. Je désire signaler que les paiements de péréquation, par exemple, sont destinés à assurer un niveau moyen de services dans tout le Canada, or l'enseignement, l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie sont normalement inclus dans ces services. Normalement, les paiements de péréquation devraient fournir aux provinces les sommes nécessaires pour assurer ces services. Je sais que parce que le gouvernement a amené les provinces à adhérer à certains programmes, comme l'assurance-maladie et l'assurance-hospitalisation, on a conclu cette entente spéciale, mais il me semble qu'à moins que vous ne doutiez de la bonne foi des provinces, vous ne pouvez avoir recours qu'à une seule formule qui s'appliquerait à tout ces services, et vous devez fournir plus de fonds dans le cadre des paiements de péréquation sans tenir compte du reste.

**Le président:** Il est possible que nous y parvenions.

**Le sénateur Flynn:** Je voulais tout simplement qu'on l'inscrive au compte rendu.

**Le président:** Il a déjà fallu tant d'années pour arriver au stade actuel!

**Le sénateur Flynn:** Mais l'idée est que le genre de contrôle dont le sénateur Buckwold est le partisan, mais que d'autres n'acceptent pas, est l'inclus dans ces ententes.

**Le président:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, je pense que je devrais me défendre et dire que je ne parle pas tant de contrôle que de nous assurer qu'il y a...

**Le sénateur Flynn:** Je veux parler du gouvernement de votre province par rapport à celui de la mienne.

**Le président:** Nous avons maintenant étudié le projet de loi; j'ai consulté notre secrétaire légiste, et je devrais peut-être vous lire l'observation qu'il a faite. Elle a trait au libellé du projet de loi. Il déclare:

A mon avis, le libellé du présent projet de loi a été considérablement modernisé et amélioré par l'emploi, dans le texte du projet de loi, de formules mathématiques, qui, si elles étaient exprimées en mots et phrases, donneraient des articles beaucoup plus longs et beaucoup plus compliqués. L'emploi de telles formules dans des projets de loi financiers de ce genre est une innovation en matière de rédaction dont on avait grandement besoin et dont on se réjouit.

J'ai pensé que je devais vous lire sa déclaration...

**Le sénateur Flynn:** Imaginez, s'il s'agit d'une améloiration, ce que cela devait être auparavant!

[Text]

**Mr. Levin:** Mr. Chairman, will that comment appear in the record?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Levin:** Do you have a need for that paper, because i would like to take it back to the department? That is a very interesting comment.

**The Chairman:** I do not see any necessity, in the circumstances, of going through the bill clause by clause. Is the committee ready for the question whether I should report the bill without amendment?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Carried?

**Hon. Senators:** Carried.

**The Chairman:** I wish to thank Mr. Levin and his associates for their great assistance to the committee today. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

**M. Levin:** Monsieur le président, cette remarque figurera-t-elle au compte rendu?

**Le président:** Oui

**M. Levin:** Avez-vous besoin de ce document, parce que je voudrais le rapporter au ministère? Cette remarque est très intéressante.

**Le président:** Je ne pense pas qu'il soit nécessaire, dans les circonstances d'étudier le projet de loi article par article. Le comité est-il prêt pour le vote pour décider si je dois faire rapport du projet de loi sans y apporter de modification?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le président:** Je désire remercier M. Levin et ses collaborateurs du concours qu'ils ont apporté au comité aujourd'hui. La séance est levée.

Le comité suspend ses travaux.

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *Department of Finance:*

Mr. David Levin, General Director, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch;  
Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division;  
Mr. R. A. McLarty, Federal-Provincial Relations Division;  
and  
Mr. F. W. Gregg, Economist.

### *Department of National Health and Welfare:*

Dr. R. A. Armstrong, Director General, Health Insurance and Resources Section; and  
Dr. J. D. Rowlatt, Senior Policy Analyst, Health Policy and Inter-governmental Affairs Division, Health Programs Branch.

### *Department of the Secretary of State:*

Mr. Stan McRoberts, Senior Economist, Education Support Branch.

### *Ministère de finances:*

M. David Levin, Directeur général, Direction de la politique fiscale et des relations fédérales-provinciales;  
M. Douglas H. Clark, Directeur adjoint, Division des relations fédérales-provinciales;  
M. R. A. McLarty, Division des relations fédérales-provinciales; et  
M. F. W. Gregg, Économiste.

### *Ministère de la Santé nationale et du Bien-être Social:*

D<sup>r</sup> R. A. Armstrong, Directeur général, Assurance-santé; et  
D<sup>r</sup> J. D. Rowlatt, Analyste senior des politiques, Division des Politiques et des liaisons inter gouvernementales, Direction générale des programmes de la santé.

### *Secrétariat d'État:*

M. Stan McRoberts, Économiste senior, Direction de l'aide à l'éducation.





Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

Wednesday, April 27, 1977

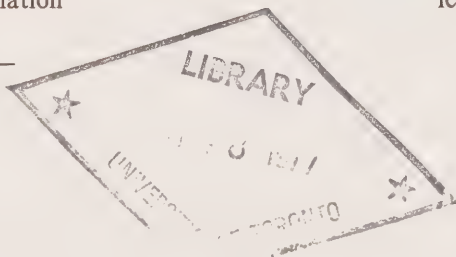
Le mercredi 27 avril 1977

Issue No. 28

Fascicule n° 28

**Tenth Proceedings on:**  
The White Paper on Canadian  
Banking Legislation

**Dixième fascicule concernant:**  
Le Livre Blanc sur la  
législation bancaire canadienne



WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

and  
The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\**Ex Officio Members*  
(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

et  
Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\**Membres d'office*  
(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, November 3, 1976.

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Hayden, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the document entitled: “White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation, August, 1976”, tabled in the Senate on Thursday, 21st October, 1976, and the subject-matter of any bill arising therefrom, in advance of such bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purpose of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 3 novembre 1976.

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier le document intitulé: «Faits saillants du Livre blanc sur la législation bancaire canadienne, août 1976», déposé au Sénat le jeudi 21 octobre 1976, et la teneur de tout bill ou toute autre question qui s'y rattachent avant qu'un tel bill ou question soient soumis au Sénat, et

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin aux fins dudit examen.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 27, 1977  
(31)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

The White Paper on the Revision of Canadian Banking Legislation.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Cook, Haig, Lafond, Laird, McNamara, Smith (*Colchester*), Sullivan and Walker. (11)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Buckwold, Desruisseaux, Manning and Molson. (4)

*In attendance:* Mr. John F. Lewis, Advisor to the Committee.

*Witnesses: Midland Financial Services Limited:* Mr. J. Hendley, Chairman, Midland Financial Services Limited, and General Manager (International), Midland Bank Limited; and Mr. D. G. Sherwood, President, Midland Financial Services Limited.

Following an opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witnesses, assisted therein by Mr. John F. Lewis.

At 11:05 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 27 AVRIL 1977  
(31)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le document suivant:

Le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne.

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (*président*), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Cook, Haig, Lafond, Laird, McNamara, Smith (*Colchester*), Sullivan et Walker. (11)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Buckwold, Desruisseaux, Manning et Molson. (4)

*Aussi présent:* M. John F. Lewis, conseiller du Comité.

*Témoins: Midland Financial Services Limited:* M. J. Hendley, président, Midland Financial Services Limited, et directeur général (international), Midland Bank Limited; et M. D. G. Sherwood, président, Midland Financial Services Limited.

Après une déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'interrogation des témoins avec l'aide de M. John F. Lewis.

A 11 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, April 27, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the White Paper on Canadian Banking Legislation.

**Senator Salter A. Hayden** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, this morning we have representatives of Midland Financial Services Limited to make a presentation. Mr. J. Hendley, the Chairman of Midland Financial Services Limited, and Mr. Sherwood, the President, are present. I believe you have an opening statement to make, Mr. Hendley.

**Mr. J. Hendley, Chairman, Midland Financial Services Limited, and General Manager (International), Midland Bank Limited:** Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, I am extremely appreciative of this opportunity to appear before you personally and to comment in more detail on our observations which the minister invited us to submit on the white paper. I believe you all have a copy of my letter dated October 7 to the Honourable Donald Macdonald.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hendley:** In that letter we set out our observations in very general terms. I wonder if I might just take a moment to talk a little about Midland Bank group? As well as being the chairman of Midland Financial Services Limited, I am the General Manager (International) of Midland Bank. My colleague, Mr. Sherwood, who is a Canadian citizen, is president and a director of MFS.

I am sure that some of you know this and will forgive me if I am going over ground with which you are familiar. However, it would be vain of me to assume that you all know about Midland Bank. We are one of "the big four" banks in the United Kingdom, having 98,000 stockholders. We have capital resources of £850 million and a balance sheet total of £12 billion. We have 60,000 staff and 3,500 branches, including 360 in Scotland through our affiliate, the Clydesdale Bank, and 250 in Northern Ireland and Eire through our other affiliate, the Northern Bank.

We are not only a commercial bank. In the Midland Bank group are: a merchant bank, Samuel Montagu, one of the accepting houses in London; a hire-purchase company; a leasing company; an instalment finance company; a factoring company; a travel company, Thomas Cook, of which more later; an insurance broking company; and an export finance and confirming house company.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 27 avril 1977.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce s'est réuni aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le Livre blanc sur la législation bancaire canadienne.

**Le sénateur Salter A. Hayden** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous entendons ce matin les déclarations des représentants de la Midland Financial Services Limited, M. J. Hendley, président du conseil d'administration et M. Sherwood, président. Vous avez, je crois, une déclaration préliminaire à faire Monsieur Hendley?

**M. J. Hendley, président du conseil d'administration, Midland Financial Services Limited, et administrateur général (International) Midland Bank Limited:** Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, j'apprécie beaucoup l'occasion qui m'est offerte de comparaître devant vous en personne pour vous donner plus de détails sur les observations que le ministre nous a invité à présenter au sujet du Livre blanc. Vous avez tous, je pense, une copie de ma lettre du 7 octobre à l'honorable Donald Macdonald.

**Le président:** Oui.

**M. Hendley:** Dans cette lettre nous formulons nos observations d'une façon tout à fait générale. Je me demande si je pourrais prendre quelques instants pour vous dire quelques mots au sujet du groupe Midland Bank? Tout en étant le président du conseil d'administration de la Midland Financial Services Limited, j'occupe le poste de gestionnaire général (international) de la Midland Bank. Mon collègue, M. Sherwood qui est citoyen canadien, est le président et le directeur de la MFS.

Je suis sûr que certains d'entre vous le savent déjà et me pardonneront de rabâcher des choses qui vous sont familières. Il serait cependant présomptueux de ma part de présumer que vous connaissez tous la Midland Bank. Nous sommes l'une des « quatre grandes banques du Royaume-Uni » et comptons 98,000 actionnaires. Nos ressources en capital se chiffrent à 850 millions de livres et notre bilan s'établit à 12 milliards de livres. Notre personnel comprend 60,000 membres et nous disposons de 3,500 succursales, y compris 360 installées en Écosse par l'intermédiaire de notre filiale, la Clydesdale Bank, et 250 en Irlande du Nord et dans la république d'Irlande par l'intermédiaire de notre autre filiale la Northern Bank.

Nous ne sommes pas seulement une banque commerciale. Au sein du groupe de la Midland Bank on trouve une banque marchande, la Samuel Montagu, l'une des maisons d'escompte d'effets étrangers à Londres; une société de location avec option d'achat; une société de crédit-bail; une société de prêts à tempérament; une société d'achat de créances; une agence de voyage, la Thomas Cook dont nous parlerons plus loin; une compagnie de courtage d'assurance; et une société de financement des exportations et une maison de confirmation.



[Text]

**The Chairman:** This might be a good place to intervene. Would you define what you mean by a "merchant bank" as against a "commercial bank"?

**Mr. Hendley:** The same definition does not apply here in Canada. Commercial banks in the United Kingdom, like the major chartered banks in Canada, operate very large branch networks, dealing with both retail and wholesale customers. A merchant bank, on the other hand, is an institution, of which there are some 15 in the top rank, the crème de la crème, the accepting houses, whose specialty is rather more underwriting, issuing bonds, mergers, and technical investment advice as opposed to commercial banking.

Midland Bank has always been very active in international banking. Originally, we were particularly concerned with being a bankers' bank; that is to say, correspondent banking around the world. Over the past few years, however, our stance has changed somewhat, mainly because of the very large number of foreign banks which have located in the City of London. There are now approximately 350 foreign banks—i.e., non-U.K. banks—in London in one form or another. Obviously, much of the business transactions of foreign banks which at one time were serviced by Midland Bank are now referred to the London branch offices. As a result, Midland, over the past 10 years, has expended more directly abroad, with offices in various countries around the world, as well as affiliate banks and investments in all parts of the world.

To turn to our general observations, if I may, on the white paper, may I start by saying that we very warmly welcome the intentions expressed in the white paper of opening up, if I may put it in those terms, the Canadian banking scene more fully to foreign banks. We in the United Kingdom, and, specifically, in Midland Bank, see Canada—and I am not attempting to sound patronizing; I am genuinely envious of the natural resources and huge wealth that this country has—we see it as a very large and important country and, frankly, we view it as being even larger and more important as natural resources are more fully developed. It is certainly our intention at the moment to apply, if and when this bill becomes law, for full bank status in Canada.

**The Chairman:** If this provision is still in the bill, as passed.

**Mr. Hendley:** Indeed, sir. I tried to hedge it with as many possibilities as I could. If it were still there, we would certainly apply.

**Senator Macnaughton:** There is no doubt about your intention.

**Mr. Hendley:** The intention is firm, senator. We fully accept the fact that approval would have to be forthcoming.

To mention our own position in Canada, we have had representation here since 1971. Midland Financial Services, or MFS, was incorporated in 1975. The business being carried

[Traduction]

**Le président:** Je pourrais peut-être intervenir ici. Pourriez-vous nous dire ce que vous entendez par «une banque marchande» par opposition à une «banque commerciale»?

**M. Hendley:** La même définition ne s'applique pas au Canada. Les banques commerciales au Royaume-Uni, comme les principales banques à charte au Canada, possèdent d'importants réseaux de succursales dont les clients sont des détaillants et des grossistes. Une banque marchande, d'autre part, est une sorte d'institution qui regroupe quelque 15 banques parmi les plus importantes, la crème de la crème, les banques d'acceptation qui se spécialisent plutôt dans les garanties, émission d'obligations, les fusions et les conseils techniques en matière de placement par opposition aux banques commerciales.

La Midland Bank a toujours participé très activement aux affaires bancaires internationales. À l'origine, nous voulions surtout devenir une banque de banquiers, c'est-à-dire des correspondants bancaires dans le monde. Au cours des quelques dernières années, toutefois, notre position a quelque peu changé, en raison surtout de la présence d'un très grand nombre de banques étrangères à Londres. Il y a à Londres actuellement près de 350 banques étrangères, c'est-à-dire des banques autres que les banques du Royaume-Uni. Manifestement, une grande part des transactions commerciales des banques étrangères qui, à un moment donné, étaient assurées par la Midland Bank, sont maintenant effectuées pas les succursales de Londres. En conséquence, la Midland, au cours des dix dernières années, a pris de l'expansion, surtout à l'étranger; elle a établi des succursales dans différents pays du monde et a créé des filiales et fait des investissements dans toutes les parties du monde.

En ce qui concerne nos observations générales sur le livre blanc, je dirai d'abord que nous accueillons très favorablement les intentions exprimées dans le livre blanc d'ouvrir les portes, si je puis m'exprimer ainsi, du milieu bancaire canadien aux banques étrangères. Nous, au Royaume-Uni et plus précisément, la Midland Bank, considérons le Canada—et je n'essaie pas d'être condescendant; j'envie réellement les ressources naturelles et l'immense richesse de ce pays—comme un pays très grand et très important et, franchement, il le devient encore plus à mesure que sont exploitées les richesses naturelles. Nous avons certainement l'intention de présenter une demande, et lorsque ce projet de loi sera adopté, de statut bancaire complet au Canada.

**Le président:** Si cette disposition est encore dans le bill au moment de son adoption.

**M. Hendley:** Évidemment, Monsieur. J'ai essayé de cerner le plus grand nombre de possibilités. Si cette disposition est encore dans le projet de loi, nous présenterons certainement une demande.

**Le sénateur Macnaughton:** Nous n'avons aucun doute sur vos intentions.

**M. Hendley:** L'intention est ferme, sénateur. Nous acceptons entièrement le fait qu'il faudra attendre l'adoption de cette disposition.

Nous sommes représentés au Canada depuis 1971. Les Midland Financial Services, ou MFS, ont été constitués en société en 1975. Les activités commerciales effectuées par les



*[Text]*

out by MFS in Toronto consists of short-and medium-term lending, mortgage lending, equipment financing and leasing. We fund this lending from three sources: our own capital; funds raised in the commercial paper market under the guarantee of the parent bank, Midland Bank; and, finally, funds from outside in the sense of Euro-currency loans.

**Senator Laird:** There are no local depositors?

**Mr. Hendley:** No, senator, except to a very small extent inasmuch as the proceeds of some loans are redeposited before being fully used. We are not in the retail market in any sense.

**Senator Laird:** But you would like to be in the retail market?

**Mr. Hendley:** No, I do not think we would wish to be in the retail banking market. It is our view that it is very difficult to compete effectively with a well-established retail banking network such as exists here in Canada and such as we in Midland are part of in the United Kingdom, unless you can give service at a very large number of points. It is my submission that it is not worthwhile going into retail banking unless your customers can count on finding a branch bank in any of the major towns and cities of this country. If your customers do not have that assurance, you are not providing a full retail service, in my own view.

**Senator Macnaughton:** What percentage of your funds is raised locally?

**Mr. Hendley:** At the moment, something of the order of 60 per cent of our funds are raised through the commercial paper market. We have only been fully off the ground for less than a year, so our total figure is some \$20 million, of which approximately \$12 million is raised in the commercial paper market under the guarantee of Midland Bank.

**Senator Macnaughton:** And where would the other 40 per cent come from?

**Mr. Hendley:** Partly capital and partly Euro-currency which has been put in from Midland Bank, who raised it in the Euro-currency market and passed it on to Midland Financial Services.

**Senator Macnaughton:** And the capital would represent about 5 per cent of your funds?

**Mr. Hendley:** Yes, at the moment. To some extent our business in Canada carried out by MFS does relate to the customers of Midland Bank in the U.K. who have set up branches or affiliate and subsidiary companies here in Canada, as, indeed, of course, the Canadian banks followed their customers to the United Kingdom. It is very interesting to us that of our lending at the moment, some 60 per cent is to Canadian borrowers who have nothing to do with Midland Bank customers, and only 40 per cent to affiliates and subsidiaries of Midland Bank customers. We feel, without being smug, that we have found a niche where a small and, therefore, flexible and, hopefully, expert team can provide good financial services, particularly to small and medium-size com-

*[Traduction]*

MFS à Toronto consistent en des prêts à court et à moyen termes, des prêts hypothécaires, le financement et la location d'équipement. Le financement de ces prêts provient de trois sources: notre propre capital, les fonds rassemblés au marché des billets à ordre, garanti par la société-mère, la Midland Bank et finalement les fonds de l'extérieur, soit des prêts en euro-devises.

**Le sénateur Laird:** Il n'y a pas de déposants locaux?

**M. Hendley:** Non, sénateur, sauf dans une très faible proportion en ce sens que les revenus de certains prêts sont redéposés avant d'avoir été entièrement utilisés. Nous ne faisons pas partie, en ce sens, du marché de détail.

**Le sénateur Laird:** Mais vous aimeriez y participer?

**M. Hendley:** Non, je ne pense pas que nous aimerions nous lancer dans le commerce bancaire de détail. Nous estimons qu'il est très difficile de soutenir la concurrence efficacement avec un réseau bancaire de détail bien établi comme celui qui existe actuellement au Canada et dont nous, de la Midland, faisons partie au Royaume-Uni, à moins de ne pouvoir servir nos clients à un très grand nombre d'endroits. J'estime qu'il ne vaut pas la peine de se lancer dans le commerce bancaire de détail si les clients ne disposent pas d'une succursale bancaire dans la plupart des villes et villages importants du pays. Si vos clients n'ont pas cette assurance, alors, vous ne fournissez pas, à mon avis, un service commercial complet de détail.

**Le sénateur Macnaughton:** Quel pourcentage de vos fonds proviennent du Canada.

**M. Hendley:** A l'heure actuelle, quelque 60 p. 100 de nos fonds proviennent du marché commercial du papier. Nous opérons pleinement depuis moins d'un an, et notre chiffre d'affaires est de l'ordre de 20 millions de dollars, dont douze proviennent du marché commercial du papier et sont garantis par la Midland Bank.

**Le sénateur Macnaughton:** Et d'où proviendraient les autres 40 p. 100?

**M. Hendley:** En partie des immobilisations et en partie des Eurodevises qui ont été investies dans la Midland Financial Bank: ils proviennent du marché des Eurodevises et ont ensuite été investis dans les Midland Financial Services.

**Le sénateur Macnaughton:** Et les immobilisations représenteraient environ 5 p. 100 de vos fonds.

**M. Hendley:** Oui, pour le moment. Dans une certaine mesure, nos affaires dirigées au Canada par les MFS se rapportent à des clients de la Midland Bank du Royaume-Uni, laquelle a établi des succursales et des filiales ici au Canada comme, par exemple, les Banques canadiennes ont suivi leurs clients au Royaume-Uni. Il est très intéressant pour nous que de nos prêts actuels, quelque 60 p. 100 soient accordés à des emprunteurs canadiens qui n'ont rien à voir avec les clients de la Midland Bank et que seulement 40 p. 100 de ces prêts soient effectués à des filiales ou à des succursales des clients de la Midland Bank. Nous croyons, en toute modestie, avoir découvert un secret qui nous permet, heureusement d'assurer avec confiance des bons services financiers, surtout aux sociétés de

[Text]

panies who, perhaps, do not always get the same top level attention from other banks as the triple A companies might receive. We have certainly found a very fruitful field for business of this type in Canada.

If I may now turn to particular points I made in my letter to the minister, ideally we would prefer to operate in Canada as branches of Midland Bank, the reasons for which are several. First, if you have a branch system, it is very much easier to administer as opposed to establishing separate entities. A separate entity means separate boards of directors, directors meetings, additional minutes, and so forth, whereas a branch is part of the system, and we are very familiar with the branch system, as I mentioned, having 3,500 branches. Secondly, of course, a branch of Midland Bank instantly becomes part of the Midland Bank balance sheet. It relates back to Midland Bank's £850 million in capital resources directly. A subsidiary, also, of course, being 100 per cent owned, relates straight back to Midland Bank, but less directly than if it were a branch.

Indeed, we would prefer to do it by means of the branch system, and it is interesting that Canadian banks in London, which are there, as you know, in force, having several hundred in staff and a number of branches, have total freedom within the United Kingdom to open as many branches as they wish or, alternatively, to incorporate separate banking entities in the United Kingdom.

I say that as an expression of what, ideally, we would like to do. We appreciate that that is not the intention of the white paper, and no one wishes to go to the stake on this point. I thought the committee might be interested in our reasons for saying that, in an ideal way, this is the way we would have preferred to operate in Canada.

**Senator Laird:** But Canadian banks operating in the U.K., as I understand it, are not heavily involved in retail banking.

**Mr. Hendley:** That is right. I believe one bank has 13 branches across the United Kingdom, and that is the largest. You would not call that a major retail network. Nevertheless, should they see fit to open in Glasgow, or in Manchester, or Birmingham, or Liverpool, as well as in London, they are free to do so, and many of them have done so.

**Senator Macnaughton:** And when you speak of London, of course, you are referring to the ideal international banking market. The same conditions would not apply to offshore countries.

**Mr. Hendley:** May I add the word "yet".

**The Chairman:** I think it was advisable to add the word "yet". We are still searching, in almost every field, to find

[Traduction]

petite et moyenne importance, lesquelles ne reçoivent peut-être pas toujours la même attention des autres banques, que les sociétés pourraient par exemple recevoir. Nous avons certainement trouvé au Canada un secteur très fructueux pour les affaires de ce genre.

Si je puis maintenant traiter de certains points particuliers que j'ai soulevés dans ma lettre au ministre; idéalement nos préférences existeraient au Canada en tant que succursales de la Midland Bank, et nous avons plusieurs raisons à cet effet. Premièrement, avec un système de succursales, il est beaucoup plus facile d'administrer plutôt que d'établir des entités distinctes. Avec des entités distinctes, il faut des conseils d'administration distincts, des réunions d'administrateurs, des procès-verbaux supplémentaires, etc., alors qu'une succursale fait partie d'un système et que nous connaissons très bien puisque, comme je l'ai mentionné, nous avons 3,500 succursales. Deuxièmement, une succursale de la Midland Bank s'intègre immédiatement au bilan de la Midland Bank et se rattache directement à son capital de 850 millions de livres. Une filiale est naturellement une entité à part entière, qui appartient intégralement à la Midland Bank à laquelle elle se rattache également, mais moins directement que s'il s'agissait d'une succursale.

Évidemment, nous préférierions le faire par l'intermédiaire du système des succursales, et il est intéressant de noter que les banques canadiennes installées à Londres, et qui s'y trouvent, comme vous le savez, en très grand nombre, comptent plusieurs centaines d'employés et que de nombreuses succursales, sont au Royaume-Uni entièrement libres d'établir autant de nouvelles succursales qu'elles le désirent, et peuvent même constituer en société des entités bancaires déjà installées au Royaume-Uni.

Je cite ce cas pour expliquer l'idéal que nous aimerions atteindre. Nous savons bien que ce n'est pas là l'intention du Livre blanc et personne n'a l'intention de miser là-dessus. J'ai pensé que le Comité aimerait néanmoins connaître les raisons qui nous portent à soutenir que c'est la façon dont nous aurions idéalement préféré fonctionner au Canada.

**Le sénateur Laird:** Mais si je comprends bien, les banques canadiennes qui font affaire au Royaume-Uni ne s'occupent pas intensément de petites transactions bancaires.

**M. Hendley:** C'est juste. Je pense qu'une banque possède treize succursales au Royaume-Uni, et que c'est la plus grande. On ne peut donc pas parler d'un important réseau de transactions bancaires de détail. Néanmoins, si elles jugeaient bon de s'installer à Glasgow, à Manchester, à Birmingham ou à Liverpool, ainsi qu'à Londres, elles seraient libres de le faire, et un bon nombre l'ont déjà fait.

**Le sénateur Macnaughton:** Et quand vous parlez de Londres, vous faites évidemment allusion au marché bancaire international par excellence. Les conditions ne seraient pas les mêmes dans des pays étrangers.

**M. Hendley:** Peut-être pourrais-je ajouter: «pas encore».

**Le président:** Je pense qu'il était bon d'ajouter ce «pas encore», car il me semble que nous en sommes encore à la



[Text]

what we call the ideal, and I do not think we have found it in any field yet.

**Mr. Hendley:** We find it very difficult to understand how a limitation of 15 per cent of all commercial lending in Canada for all foreign banks added together could be practically administered or enforced. As I see it—and I may be wrong—any monitoring would have to be retrospective; i.e., when the figures have been produced, at which point you would have a rather difficult situation as to who decides which bank calls in which loans to which customers, and possibly brings about bankruptcies and unemployment. Such a proposal would certainly be very difficult to administer, and we know other banks have commented on this as well.

**The Chairman:** I suppose it is a matter of how the 15 per cent is carved up.

**Mr. Hendley:** And how do you know in the intervening period, Mr. Chairman, what your competitors, the other foreign banks, are doing? You may be going on steadily; they may be going berserk, and suddenly at the end of the quarter the total turns out to be much greater than it should be, with the result that all foreign banks are ordered to cut back. That would be a very difficult proposal to administer backwards, if you like, because a banker's word is his bond. It is a terrifying thought, having granted an individual a loan, to have to turn around at the end of a quarter and, because all of the foreign banks taken together have exceeded more than 15 per cent of commercial lending, call in that loan. We think it would be difficult.

**Senator Cook:** Apart from eliminating this provision, have you any suggestions as to how the limitation could be handled?

**Mr. Hendley:** It is my intention to speak to that when I speak to the question of the actual limitation of the size of each bank. Before doing so, I wonder if, at the risk of irritating you, I may refer again to the situation in London? As I mentioned, we have approximately 350 foreign banks of one sort or another in London. You might think that we, as one of the big clearing banks in London, would loathe and detest such competition. In fact, we do not. It has been excellent for us; it stimulated us. There is a tendency, when you have a very large monopoly type of situation, to get a little bit fat and lazy. The foreign banks, in establishing offices in London, were extremely innovative, with the result that they stimulated the domestic banks. We have all, I think, benefited from the presence of foreign banks and, indeed, some of them are very large indeed in terms of their London business, which has contributed to making London an even more important financial centre than it was prior to the foreign banks coming in. We never complain about competition. We like foreign banks to come to London. If we are not efficient enough to out-perform foreign banks on our home ground, then we do not deserve to be in banking.

[Traduction]

cherche, dans presque tous les domaines, de ce que nous appelons l'idéal, et que nous ne l'avons encore trouvé nulle part.

**M. Hendley:** Il nous est très difficile de comprendre comment on pourrait dans la pratique imposer une limite de quinze pour cent dans le cas de tous les prêts à caractère commercial consentis au Canada par l'ensemble de toutes les banques étrangères. Si je comprends bien, mais je fais peut-être erreur, toute cette surveillance devrait s'exercer rétrospectivement, c'est-à-dire une fois que les chiffres sont connus, et il vous sera alors assez difficile d'établir quelle banque demande le remboursement de quel prêt à un client, et provoque peut-être ainsi des faillites et du chômage. Si une telle proposition était adoptée, il serait certainement très ardu de la mettre en application, et nous savons que d'autres banques ont déjà fait connaître leur point de vue sur cette question.

**Le président:** Je suppose que cela dépend de la façon dont ce 15 p. 100 est réparti.

**M. Hendley:** Et entre-temps, comment pouvez-vous savoir, monsieur le président, ce que font vos concurrents, les autres banques étrangères? Vous pouvez fonctionner d'une manière pondérée, alors qu'ils peuvent s'emballer. Puis tout à coup, à la fin du trimestre, le total se révèle de beaucoup supérieur à ce qu'il devrait être et il en résulte que toutes les banques étrangères doivent réduire leur chiffre d'affaires. Il serait donc très difficile d'appliquer rétroactivement une disposition de ce genre, parce que, si vous voulez, un banquier s'engage sur l'honneur. Il est terrible de penser qu'après avoir accordé un prêt à un particulier, vous arriviez à la fin du trimestre, et, parce que l'ensemble des banques étrangères ont dépassé la limite permise de 15 p. 100 dans le domaine du prêt à caractère commercial, vous soyez obligés de réclamer le remboursement de ce prêt. Nous croyons que la chose serait difficile.

**Le sénateur Cook:** Mise à part la suppression de cette disposition, avez-vous des suggestions à faire quant aux façons d'imposer cette limite?

**M. Hendley:** J'ai l'intention d'en parler quand j'aborderai la question de la limite réelle de l'importance de chaque banque. Mais avant, j'aimerais, au risque de vous déplaire, parler encore de la situation à Londres. Comme je l'ai dit, il y a environ 350 banques étrangères de tout genre à Londres. Vous penserez peut-être, étant donné que nous sommes une des grandes banques de virement de Londres, que nous n'aimons pas beaucoup et même détestons une concurrence aussi forte. En fait, ce n'est pas le cas. La concurrence a été excellente pour nous; elle nous a stimulés. Lorsque vous avez le monopole, vous avez tendance à sombrer dans la paresse. Les banques étrangères, en ouvrant des succursales à Londres, ont fait preuve de beaucoup d'esprit d'innovation et ont aussi aiguillonné les banques britanniques. Je crois que nous avons tous tiré profit de la présence des banques étrangères, dont certaines sont en fait très importantes, en tout cas, au niveau de leurs opérations sur le territoire londonien, car elles ont contribué à accroître davantage l'importance de Londres à titre de centre financier. Nous ne nous sommes jamais plaints de la concurrence. Nous aimons que des banques étrangères



[Text]

If I may turn to the next question—and this relates to the matter you raised, senator—the proposed limitation of \$500 million in total assets for any single foreign bank does, it seems to us, rather strike at the whole element of free competition which is inherent in the tone of the white paper. I see the white paper, rightly or wrongly, as very much a movement towards free competition for banks operating in Canada, and the idea of limiting, in an arbitrary fashion, the growth of any particular foreign bank to a particular amount strikes me as somewhat illogical in the context of the rest of the white paper. If the authorities here thought that foreign banks were growing in an excessive fashion, it would be perfectly easy for them to say, "Since we are insisting on a 20 to 1 ratio between capital and size of balance sheet, and if we think you are growing too fast, we will not permit you to bring in more capital which will have the effect of restricting the size to which your bank will grow." That would strike us as a very much more administratively feasible and a rather more fair way of limiting the growth of any particular institution.

Now, if I might, I would like to turn to the proposal in the white paper which to us in Midland Bank is the most disturbing feature of all, namely that the parent of a foreign bank subsidiary will not be permitted to set up or retain affiliates in Canada other than those which would be permitted to the foreign bank subsidiary in Canada itself. Now we in the Midland Bank group have today four subsidiary companies all legally and properly operating in Canada and all set up before we opened Midland Financial Services and all of which, in parenthesis, are permitted activities to a banking group in the United Kingdom.

**The Chairman:** Are they wholly owned by Midland, the parent?

**Mr. Hendley:** In some cases. Perhaps I might give details of each one.

**Senator Macnaughton:** I wonder if you would give us the details of the dates of the incorporation of these companies too.

**Mr. Hendley:** Yes, senator, I have them here. The first one I want to deal with, a very interesting one, is the Thomas Cook group. We have owned over 70 per cent of Thomas Cook for five or six years. We now own 100 per cent. This, if you will forgive a little marketing, is a world renowned travel agent and travel cheque company. They operate in Canada in two forms. Firstly as travel agents. They have been here 57 years. They first opened in Canada in 1920, and they have 10 locations across Canada, four of which specialize particularly in business travel, but the whole 10 are particularly concerned also with vacation travel. But four of them, as I said, in major cities are particularly concerned with business travel.

[Traduction]

ouvrent des succursales à Londres. Si nous ne pouvons résister à la concurrence que nous font les banques étrangères sur notre propre terrain, nous ne méritons pas de diriger des banques.

Je vais maintenant répondre à l'autre question—et ceci a trait au problème que vous avez soulevé, monsieur le sénateur. La limite proposée de \$500 millions, comme total des avoirs de chaque banque étrangère, nous semble faire obstacle au principe de la libre concurrence que défend le Livre blanc. Je considère, à juste titre ou à tort, que le Livre blanc marque un pas de géant vers la libre concurrence en ce qui concerne les banques établies au Canada, et l'idée de mettre arbitrairement un terme à la croissance de toute banque étrangère en limitant le total de ses avoirs selon un plafond déterminé au préalable me semble quelque peu illogique dans le contexte global du document. Si les autorités canadiennes croient que les banques étrangères accusent une croissance excessive, elles pourraient facilement dire: «Étant donné que nous insistons sur un rapport de 20 contre 1 entre le capital et le bilan, si nous jugeons que votre croissance est trop rapide, nous ne vous permettrons pas d'augmenter vos avoirs, ce qui aura pour effet d'abaisser le plafond de croissance que votre banque aura la permission d'atteindre.» Il nous semble que ce serait une façon beaucoup plus pratique, sur le plan de l'administration, et beaucoup plus juste de limiter la croissance d'une institution bancaire.

Maintenant, si vous me le permettez, j'aimerais parler de la proposition du Livre blanc qui nous semble, à nous de la banque Midland, la caractéristique la plus inquiétante du document, à l'effet que la société mère d'une filiale d'une banque étrangère n'aura pas la permission d'établir ni de maintenir en territoire canadien des sociétés affiliées autres que celles que la filiale d'une banque étrangère établie au Canada aura la permission d'avoir. La Midland Bank possède maintenant quatre filiales qui opèrent légalement et librement au Canada, qui étaient déjà établies avant la création des Services financiers Midland et dont les opérations sont des activités permises à un groupe au Royaume-Uni.

**Le président:** La société mère Midland possède-t-elle en entier ces filiales?

**M. Hendley:** Dans certains cas. Je pourrais peut-être donner des détails sur chaque filiale.

**Le sénateur Macnaughton:** Peut-être pourriez-vous également nous dire quand ces sociétés ont été constituées en corporations.

**M. Hendley:** Oui, sénateur, je peux vous donner ces renseignements. La première société dont je veux parler, et qui est très intéressante, est le groupe Thomas Cook. Pendant cinq ou six ans, nous avons détenu plus de 70% des actions de ce groupe. À l'heure actuelle, nous les détenons toutes. Si je puis me permettre cette publicité, cette entreprise de renommée mondiale est une agence de voyage qui s'occupe également de chèques de voyage. Les activités de l'entreprise sont concentrées dans deux secteurs au Canada. En premier lieu, il s'agit d'une agence de voyage. Elle s'est établie au Canada en 1920, il y a de cela 57 ans. Elle a ouvert dix bureaux au Canada dont quatre s'intéressent tout particulièrement aux voyages d'affai-

[Text]

At present these offices of Thomas Cook, travel agents, are branch offices of Thomas Cook Overseas Limited, a U.K. company, but a Canadian company is in process of incorporation, for the simple reason that IATA, the International Air Travel people, require that agency appointed travel agents, that is to say appointed by Air Canada, British Airways et cetera—their offices in a country must belong to a corporation in that country. So on the grounds that if you cannot live with IATA you are not going to continue in the travel business as a travel agent we are having to incorporate for Thomas Cook, travel agent, a company in Canada.

But I would emphasize that the Thomas Cook travel business has been here 57 years, and it is to be hoped that it is doing a damn good job.

The second piece of Thomas Cook that is here is another company, Thomas Cook Canada Limited, incorporated in 1974, and this company introduced the Thomas Cook Canadian Dollar Travel Cheque into Canada. I would remind members of the committee that there is in fact only one other Canadian dollar travel cheque in the world today. A lot of people did have them and a lot of people have gone out of the business, so the only other one is the American express Canadian dollar travel cheque, and that is a United States company. We started this in 1975, that is when we actually introduced the cheque because by the time we got the cheques printed on security paper et cetera you cannot do it the day you set up. But last year our sales were over \$60 million Canadian, and that is in the first full year of operation, which we are very pleased about. As a point of interest, and forgive me again if I am telling you things you already know, the way you make money on travel cheques is that people buy your travel cheques but they do not cash them for some time.

**The Chairman:** There is a float.

**Mr. Hendley:** That is right, there is a float and interestingly enough all the funds which arise from this float are, in fact, invested locally in Canada and in the Canadian money markets. It is not sent out of the country to London or anywhere else; it is all invested locally in Canada.

In addition to distributing the Canadian dollar travel cheque, they also act as the agent for the other world famous Thomas Cook travel cheques, the pound sterling, the U.S. dollar, the Hong Kong dollar, the Australian dollar, the Indian rupee, the Japanese yen and the Swiss franc et cetera, and they are all distributed through Thomas Cook Canada Limited.

So much for Thomas Cook. Now we have another subsidiary here, incorporated in 1971, called Kimstone International Corporation. This is a subsidiary of a company called LAFCO, London American Finance, which Midland Bank owns 60 per cent of, and it specializes in the promotion of and the finance for Canadian exports. It works very closely indeed with the full support and help of the Export Development Corporation of

[Traduction]

res, mais les dix bureaux d'occupent également de voyages d'agrément. Cependant, comme je l'ai dit, quatre bureaux sont spécialisés dans le domaine des voyages d'affaire.

À l'heure actuelle, ces bureaux d'agents de voyage de la Thomas Cook sont des directions de la Thomas Cook Overseas Limited, une entreprise du Royaume-Uni; cependant, une société canadienne sera bientôt constituée en corporation pour la simple raison que l'Association du transport aérien international, ATAI, exige que les bureaux d'agents de voyage nommés par des agences comme Air Canada, British Airways, etc, appartiennent à une corporation établie dans ce pays. Ainsi, puisqu'il faut se conformer aux exigences de l'ATAI pour demeurer dans le secteur des voyages, nous devons constituer la Thomas Cook en corporation au Canada.

Je souligne que l'entreprise de voyage Thomas Cook est établie au Canada depuis 57 ans et il ne fait aucun doute qu'elle accomplit un travail remarquable.

Le second élément de ce groupe est une deuxième entreprise, la Thomas Cook Canada Limited, constituée en corporation en 1974, et c'est cette entreprise qui a lancé au Canada le chèque de voyage en dollars canadiens Thomas Cook. Je rappelle aux membres du comité qu'il n'existe dans le monde à l'heure actuelle qu'un seul autre chèque de voyage en dollars canadiens. Plusieurs sociétés offraient ce service mais elles se sont retirées de ce secteur et la dernière qui reste est l'American Express, une entreprise américaine. Nous avons en fait lancé cette idée en 1975 mais évidemment, il fallait attendre que les chèques soient imprimés, etc. L'an dernier, au cours de notre première année complète d'exploitation, nos ventes ont dépassé 60 millions de dollars canadiens et nous en sommes très fiers. Je m'excuse de vous rappeler des choses que vous savez déjà, mais j'aimerais dire que les chèques de voyage nous rapportent de l'argent par le fait que les gens achètent des chèques de voyages mais ne les encaissent pas aussitôt.

**Le président:** Il y a décalage.

**M. Hendley:** C'est exact et il est intéressant de noter que les fonds accumulés en raison de ce décalage sont réinvestis localement au Canada sur le marché monétaire. Ces fonds ne sont pas envoyés à l'extérieur du pays, à Londres, par exemple, mais ils sont investis localement au Canada.

Outre qu'elle distribue les chèques de voyage en dollars canadiens, la société agit comme courtier pour les chèques Thomas Cook, reconnus mondialement, la livre sterling, le dollar américain, le dollar de Hong Kong, le dollar australien, la roupie indienne, le yen japonais et le franc suisse, qui sont tous distribués par la Thomas Cook Canada Limited.

Voilà pour la société Thomas Cook. Il y a une autre filiale incorporée en 1971 qui s'appelle la société Kimstone International. C'est une filiale d'une compagnie appelée LAFCO, London American Finance, dont la banque Midland détient 60% des actions. Cette société se spécialise dans la promotion et la vente des exportations canadiennes et travaille en étroite collaboration avec la Société pour l'expansion des exportations



[Text]

Canada, and last year was responsible for financing over \$25 million-worth of Canadian exports.

Finally there is one other subsidiary which is called Euings Limited, and this company is licensed as insurance agents in Canada and was incorporated here in 1951. This is a 100 per cent subsidiary of Bland Payne Ltd, a major U.K. insurance broker, which company in the U.K. is 80 per cent owned by Midland Bank, and this company specializes in wholesale insurance broking in Canada, working very closely indeed with the famous Lloyd's Underwriters of London.

**Senator Macnaughton:** May I ask when you acquired that company? It was incorporated in 1951.

**Mr. Hendley:** That was the Canadian company. We acquired the parent company nine years ago, but at that time this was already in existence. Now, Thomas Cook, I should mention, has over 100 staff in Canada all of whom are Canadian citizens, and Euings Limited has a staff of 60 all of whom, except one who is a landed immigrant, are Canadian citizens. That tells you the background of subsidiaries, two of Thomas Cook, one of Kimstone and one of Euings.

We also have an interest in another bank which is represented in Canada, but this is not a subsidiary. By a subsidiary I mean anything that we own more than 50 per cent of; that is, of which we have effective control. We, Midland Bank, also directly own 16 per cent of Standard Chartered Bank which itself has a subsidiary, a financial service company here, called Standard Chartered Canada Limited. The Standard Chartered Bank is a major international bank, particularly strong in the Far East, the Middle East and Africa. Its size is some £6 billion, that is, about half the size of Midland Bank.

We own 16 per cent. There is no management involved at all by Midland Bank, and there is one director out of 19 who is a Midland Bank man on the board of Standard Bank. We look at our holdings in Standard Bank as an investment to improve the geographical spread of our income from around the world. They have a very large network of branches in Africa and the old Chartered Bank in the Far East. We cannot, even if we wished to do so, set up such a network today because of various national problems, and so we have investment and, as I have said, this investment improves our geographical spread of income. In fact the Canadian subsidiary of Standard Chartered effectively competes with us here and we see a total absence of any conflict of interest at all.

Now the four subsidiaries I have mentioned—and I shall not deal with Standard Chartered, because that is a minor investment—all provide jobs for Canadian citizens and they all benefit the Canadian economy. We have no management control over them here in Canada, and, although we readily appreciate that under the proposed new Bank Act we should not be allowed to set up new subsidiaries of this type—and that we fully and honestly accept—we do consider that the

[Traduction]

du Canada. L'année dernière, elle a financé la vente de plus de \$25 millions d'exportations canadiennes.

Finalement, il y a une autre filiale, la Euings Limited, qui est enregistrée comme une société d'assurance au Canada, où elle a été constituée en société en 1951. C'est une filiale appartenant entièrement à la Bland Payne Ltd., importante société de courtage en assurances de la Grande-Bretagne, dont la banque Midland possède 80% des actions en Grande-Bretagne. Cette société se spécialise dans les transactions d'assurances en gros et travaille en étroite collaboration avec une société renommée, la Lloyd's Underwriters de Londres.

**Le sénateur Macnaughton:** Permettez-moi de vous demander quand vous avez acheté cette société? Elle a été constituée en 1951.

**M. Hendley:** Il s'agit de la société canadienne. Nous avons acquis la société mère il y a neuf ans, mais cette filiale existait déjà à l'époque. Je devrais mentionner que la société Thomas Cook emploie maintenant plus de 100 citoyens canadiens et que les 60 employés de la Euings Limited sont tous citoyens canadiens à l'exception d'un immigrant reçu. Voilà qui vous donne un aperçu historique des filiales de la société Thomas Cook, de la société Kimstone et de la société Euings.

Nous possédons également des actions dans une autre banque qui est représentée au Canada, mais ce n'est pas une filiale. J'entends par filiale toute société dont nous détenons plus de 50 p. 100 des actions et sur laquelle nous exerçons une mainmise véritable. La banque Midland détient également 16 p. 100 de la Standard Charter Bank qui a elle-même une filiale, une société de service financier appelée la Standard Charter Canada Limited. La Standard Chartered Bank est une banque internationale importante, particulièrement en Extrême-Orient, au Moyen-Orient et en Afrique. Son actif représente 6 milliards de livres, soit à peu près la moitié de l'avoir de la banque Midland.

Nous possédons 16 p. 100 de cet actif. La banque Midland ne fournit aucun gestionnaire et un seul des dix-neuf administrateurs représente la banque Midland au conseil d'administration de la Standard Bank. Nous considérons nos actions dans la Standard Bank comme un investissement visant à améliorer la répartition géographique de notre revenu à travers le monde. Cette banque a des ramifications importantes en Afrique ainsi qu'en Extrême-Orient. Même si nous désirions établir un tel réseau, nous ne pourrions le faire aujourd'hui en raison de divers problèmes nationaux et c'est pourquoi nous considérons cet investissement comme un effort en vue d'améliorer la répartition géographique de notre revenu. En fait, la filiale canadienne de la Standard Chartered nous fait concurrence sur le marché et nous ne voyons aucun conflit d'intérêt à ce niveau.

Les quatre filiales que je viens de mentionner, et je ne traiterai pas de la Standard Charter qui est un investissement mineur, fournissent des emplois aux citoyens canadiens et enrichissent l'économie de leur pays. Nous n'exerçons aucun contrôle de gestion sur ces filiales canadiennes, et si nous savons qu'en vertu de la nouvelle Loi sur les banques, nous ne serons plus autorisés à en constituer de nouvelles—ce qui nous semble parfaitement acceptable—nous estimons que les filiales



## [Text]

existing subsidiaries properly set up and operating here in a legal and acceptable manner in Canada should be permitted to continue. To do otherwise, in my submission, respectfully, would smack very much of an area of retrospective legislation. These companies work here, they were properly set up and they are doing a good job. It would not be quite fair, we think, for a new Bank Act to say suddenly, "Right. You have to divest or to prune down to a small percentage of these operations which are existing here."

One interesting little point arising out of the paper is that, if we did not apply for bank status—and I would remind you that I have already said it is our intention so to apply, if we are permitted to do and if the final act appears in this form—but if we did not, the white paper implies that we could not even continue as we are today, because on page 26 of the white paper there is a strong implication that we would be denied the ability to continue to raise funds in the commercial paper market against our parent bank's guarantee.

Hopefully, you will see the difficult situation in which these particular proposals place Midland Bank. We can hardly change, and yet you tell us we cannot carry on as we are, which is a bit of a Morton's fork on which we have to sit.

Mr. Chairman, thank you very much for your courtesy in enabling me to make such a long opening speech. Mr. Sherwood and I would be happy to answer any questions to the best of our ability.

**Senator Laird:** Mr. Hendley, do the Canadian banks operating in London, England, join with you in any underwriting undertakings?

**Mr. Hendley:** I have to say I do not know. It is my belief that they do. They are certainly free to set up companies which undertake underwriting business, if they wish to.

**Senator Laird:** Do you have a situation in Canada where you join with Canadian banks in any of your activities?

**Mr. D. G. Sherwood, President, Midland Financial Services Limited:** Mr. Hendley, I think Senator Laird may be referring to syndications rather than to underwriting in the sense that we take it.

**Mr. Hendley:** Senator Laird, do you mean the syndication of loans or the underwriting of new issues?

**Senator Laird:** Well, both.

**Mr. Hendley:** Well, certainly, with respect to the syndication of loans and particularly Eurocurrency loans we are very active here and anywhere around the world, particularly in London, as indeed the Canadian banks are. Certainly, half a dozen of the top Canadian banks we reckon to treat on a kind of best friend basis: "Would you like to come into this loan

## [Traduction]

existantes qui ont été constituées régulièrement et qui fonctionnent légalement au Canada devraient être autorisées à poursuivre leurs activités. Je voudrais indiquer respectueusement que la solution inverse consisterait un sévère désaveu d'une vaste partie de la législation ancienne. Ces sociétés ont été constituées au Canada, où elles fonctionnent à la satisfaction de leurs clients. Je pense qu'il ne serait pas très juste de se prévaloir de la nouvelle Loi sur les banques pour déclarer soudain: «Nous devons dépouiller ces institutions ou ramener leurs activités à un faible pourcentage du secteur bancaire canadien.»

Une petite question intéressante se pose à propos du document: si nous ne demandions pas le statut de banque—et j'aimerais vous rappeler que j'ai déjà fait état de notre intention de le demander, si nous y sommes autorisés et si la loi est finalement promulguée dans sa forme actuelle—mais si nous ne le demandions pas, le Livre blanc stipule que nous ne pourrions même pas poursuivre nos activités dans les conditions actuelles, car d'après les indications de la page 26 du Livre blanc, il est très probable qu'on nous refuserait la possibilité de continuer à prélever des fonds sur le marché commercial contre la garantie de notre société-mère.

J'espère que vous percevrez la difficulté de la situation dans laquelle ces propositions en particulier placent la Midland Bank. Nous pouvons difficilement envisager des modifications et cependant, vous nous dites que nous ne pouvons pas poursuivre nos activités comme nous le faisons, ce qui revient à nous obliger à résoudre le problème de la quadrature du cercle.

Monsieur le président, je vous remercie sincèrement de m'avoir autorisé à faire une aussi longue déclaration préliminaire. M. Sherwood et moi-même serons heureux de répondre à toutes les questions dans la mesure de nos compétences.

**Le sénateur Laird:** Monsieur Hendley, est-ce que les banques canadiennes qui opèrent à Londres (Royaume-Uni) se joignent à vous dans des opérations de garanties?

**M. Hendley:** Je dois avouer que je ne le sais pas. J'ai l'impression qu'elles le font. Elles ont certainement la possibilité de constituer des sociétés qui peuvent entreprendre des activités de garantie, si elles le désirent.

**Le sénateur Laird:** Y-a-t'il, au Canada, des cas où vous vous associez à des banques canadiennes pour l'une de vos activités?

**M. D. G. Sherwood, président de la Midland Financial Services Limited:** M. Hendley, je pense que le sénateur Laird fait allusion à la création de consortium plutôt qu'aux activités de garantie au sens où nous les entendons.

**M. Hendley:** Sénateur Laird, voulez-vous parler des prêts en consortium, ou de la garantie des nouvelles émissions?

**Le sénateur Laird:** Des deux.

**M. Hendley:** Certainement, en ce qui concerne les prêts en consortium et particulièrement les prêts en devises européennes, nous sommes très actifs au Canada et dans le reste du monde, notamment à Londres, comme le sont effectivement les banques canadiennes. En vérité, nous considérons six des principales banques canadiennes comme nos meilleurs amis en

[Text]

and we would be happy to consider any loans you offer us." And that is done on a very close basis.

**Senator Laird:** Thank you.

**Senator Macnaughton:** Mr. Hendley, if we have heard, you have certainly heard of the rush of many foreign companies, particularly American, to incorporate before the Bank Act came in. In your brief you refer to the "grandfather clause." Would you care to explain that?

**Mr. Hendley:** "Grandfathering" is a rather ugly word, but it is rather popular in American banking legislation. The thinking behind grandfathering is the point I was trying to make a few minutes ago, that, "We do not expect you to do this from now on, if we introduce this new legislation, but we do appreciate that things which are properly and legally in existence at the time legislation comes into force shall be permitted to continue." That is the meaning of the word "grandfathering"; i.e., protection of the existing companies. In some cases the grandfathering, as indeed in the proposed American banking legislation, has been on a limited time basis. That is to say, "We will grandfather you for ten years, and let those things which exist continue to exist for ten years." That is the thinking behind grandfathering, senator.

**Senator Macnaughton:** I appreciate that, but would it not give your bank, and a few other banks or investment companies in the same position, a distinct competitive advantage over the competition under a new Bank Act?

**Mr. Hendley:** Well, here we come on to the somewhat rather difficult ground in some way of reciprocity. I know there are a thousand different definitions of reciprocity, but one is that, if Canadian banks can do what they wish in the United Kingdom, it would be nice if the United Kingdom banks could do similarly in Canada. There is another definition of reciprocity, and that is that local banks shall not be put at a disadvantage with foreign banks. You are really looking at that second meaning, I think, senator. I think that is a fair point for you to make.

After all, we are not setting up anything new. All these companies have in fact been operating and nobody has been running around complaining bitterly that Thomas Cook been doing this or Kimstone has been doing that. We are already operating here in the shape of Midland Financial Services. No one has said that he is being unfairly competed against because we also happen to have certain properly constituted subsidiaries which were in existence before we set up Midland Financial Services.

I think to some extent it is a question of the field they are in. They are all financial companies. I do not think it would be

[Traduction]

affaires; nous leur disons: «Accepteriez-vous de participer à ce prêt, auquel cas nous serions heureux de considérer tous les prêts que vous pourriez nous proposer?» Nous collaborons ainsi très étroitement.

**Le sénateur Laird:** Merci.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur Hendley, vous avez certainement entendu parler de l'empressement avec lequel de nombreuses sociétés étrangères, notamment des sociétés américaines, se constituent en sociétés canadiennes avant la promulgation de la Loi sur les banques. Dans votre mémoire, vous mentionnez la «clause de maintien des avantages acquis.» Pourriez-vous nous fournir des explications à ce propos?

**M. Hendley:** C'est une notion assez déconcertante, mais elle apparaît fréquemment dans la législation américaine sur les banques. J'essayais tout à l'heure d'en expliquer le principe; il peut se formuler de la façon suivante: «Si nous adoptons cette nouvelle loi, vous ne pourrez plus faire telle et telle chose, mais nous reconnaissons que les institutions qui fonctionnaient convenablement et légalement au moment de son entrée en vigueur seront autorisées à poursuivre leurs activités». C'est là la signification du mot «grandfathering» (protection des droits acquis); c'est-à-dire, une exemption protégeant les sociétés qui existent déjà. Dans certains cas, la protection, des droits acquis, comme le trouve dans le projet américain, de législation bancaire, est supprimée après un certain temps. Autrement dit, «Nous vous laissons jouir de vos droits acquis pendant dix ans, et nous laissons les choses comme elles sont pendant dix ans.» C'est ce dont s'inspire la protection des droits acquis, sénateur.

**Le sénateur Macnaughton:** Je comprends, mais est-ce que votre banque et quelques autres banques ou sociétés d'investissement se trouvant dans la même situation ne bénéficieraient pas d'un avantage compétitif particulier aux termes de la nouvelle Loi sur les banques?

**M. Hendley:** Nous touchons là une question quelque peu délicate au sujet de la réciprocité. Je sais qu'il y a mille définitions différentes de la réciprocité, mais selon l'une d'elle, si les banques canadiennes sont libres de faire ce qu'elles veulent au Royaume-Uni, il serait bien que les banques du Royaume-Uni puissent faire de même au Canada. Selon une autre définition de la réciprocité, les banques locales ne doivent pas être désavantagées par rapport aux banques étrangères. Je crois que vous vous intéressez surtout à cette dernière définition, sénateur. Je pense que vous avez raison d'aborder cette question.

Après tout, nous ne créons rien de nouveau. Toutes ces sociétés fonctionnaient déjà et personne n'est allé un peu partout pour se plaindre que Thomas Cook avait fait ceci et que Kimstone avait fait cela. Nous fonctionnons déjà sous la raison sociale Midland Financial Services. Personne ne dit qu'elle souffre d'une concurrence injuste parce qu'il se trouve que certaines filiales légalement constituées existaient avant que nous ne mettions sur pied la Midland Financial Services.

Je pense que dans une certaine mesure, tout dépend de l'activité à laquelle elles se livrent. Ce sont toutes des sociétés



[Text]

right, if we happened to own a mining company or a retail shopping chain, fields which could not by any stretch of the imagination be considered genuinely to be financial fields. It would be perfectly proper, I think, that we would have to give those up. But when they are, as we see them, properly banking-related fields, then, since no one has ever objected to their being in existence before, we think there is a certain fairness and logic that the things that exist at the present time should not be, as it were, suddenly toppled down by a new legislation which would have a retrospective effect, if we were required to close down or divest companies that had been in existence before the legislation was passed.

**Senator Macnaughton:** Would you extend the term "financial dealings" to travel agents and to reinsurance?

**Mr. Hendley:** Yes, I would, sir, in the context as we see it in London, and, indeed, in many other countries around the world.

**The Chairman:** Of course, we have to look at it as we see it in Canada.

**Mr. Hendley:** Yes.

**The Chairman:** In that regard, I wondered about the nature of the operations that are done by, let us call them, your financial institutions in Canada. Let us assume that Midland Bank decided to incorporate under the new Bank Act; that would require you to carry on all your operations within the scope of your bank term. But there are many of your affiliated operations now that you could carry on as a bank.

**Mr. Hendley:** I think that is so, Mr. Chairman; particularly the travel cheques business and the export financing business.

**The Chairman:** And leasing.

**Mr. Hendley:** And leasing, yes.

**The Chairman:** And factoring.

**Mr. Hendley:** And factoring, yes.

**The Chairman:** So it would avoid duplication by having separately financial institutions and a Midland Bank—a Canadian bank—all doing the same things.

**Mr. Hendley:** That is true; but the position is a little complicated, sir, in those cases where we do not own 100 per cent of a subsidiary.

**The Chairman:** Well, that is their problem.

**Mr. Hendley:** In a way it is own problem. Of the two other activities that I have mentioned, one is wholesale insurance broking, which is strictly a commission-earning business, and consists of passing on, if you like, the risk to the Lloyds Underwriters of London—and most major insurance companies end up with their risk at Lloyds, anyway—and the other is

[Traduction]

de financement. Je pense que nous n'aurions pas raison, s'il se trouvait que nous possédions une société minière ou une chaîne de magasins de vente au détail, car ce sont là des champs d'activités qu'on ne peut en aucune façon considérer réellement comme étant du domaine financier. Il serait tout à fait justifié, à mon avis, que nous soyons obligés d'y renoncer. Mais quand il s'agit d'entreprises qui sont, d'après nous, vraiment liées à l'activité bancaire, comme personne ne s'est jamais opposé auparavant à leur existence, à notre avis, il serait jusqu'à un certain point juste et logique que les choses qui existent déjà actuellement ne soient pas, pour ainsi dire, démolies tout d'un coup par une nouvelle loi qui aurait un effet rétroactif, si nous devons fermer ou diversifier les entreprises qui existaient déjà avant l'adoption de la loi.

**Le sénateur Macnaughton:** Appliqueriez-vous le terme «financial dealings» (transactions financières) aux agents de voyage et à la réassurance?

**M. Hendley:** Oui, monsieur, nous le voyons de cette façon à Londres, et, en fait, dans beaucoup d'autres pays du monde entier.

**Le président:** Naturellement, nous devons considérer la question du point de vue du Canada.

**M. Hendley:** Oui.

**Le président:** A ce sujet, je me suis demandé de quelle nature étaient les activités de ce que nous appellerons vos institutions financières au Canada. Supposons que la Midland Bank décide de se constituer en société conformément à la nouvelle Loi sur les banques; cette décision vous obligerait à faire toutes vos opérations dans le cadre de ce que vous définissez comme banque. Et, un grand nombre des entreprises affiliées que vous possédez actuellement pourraient être exploitées comme des banques.

**M. Hendley:** Je pense que vous avez raison, monsieur le président. En particulier pour ce qui est des chèques de voyage et du financement des exportations.

**Le président:** Et du crédit-bail.

**M. Hendley:** Et du crédit-bail, oui.

**Le président:** Et de l'affacturage.

**M. Hendley:** Et de l'affacturage, oui.

**Le président:** On éviterait ainsi le double emploi qui consiste à avoir séparément des établissements financiers et une banque Midland, une banque canadienne, faisant tous les mêmes opérations.

**M. Hendley:** C'est exact, mais la situation est un peu compliquée, monsieur, dans le cas où une succursale ne nous appartient pas complètement.

**Le président:** C'est à eux de résoudre cette difficulté.

**M. Hendley:** En un certain sens, nous devons la résoudre. Parmi les deux autres activités que j'ai mentionnées, l'une porte sur le courtage des assurances en gros, qui repose uniquement sur l'obtention de commissions et consiste à transférer, si vous voulez, le risque à la Lloyd's Underwriters de Londres; de toute façon, la plupart des risques des principales



[Text]

the travel agent business of Thomas Cook, which, if I may remind you, has been operating here happily for 57 years.

**The Chairman:** On balance, it looks as though you may have to add up the pros and cons of the several courses of action and decide which one is the more profitable.

**Mr. Hendley:** That is one of the situations that might arise, assuming that this legislation goes through in that form.

**Senator Cook:** Does the proposed legislation not give you any time?

**Mr. Hendley:** It is a very vague thing indeed, sir. It does not really cover this point in detail. There is a sort of hint that a certain time might be permitted, but if the time were not a very long time indeed, you are all knowledgeable enough business and professional men to realize that if you have to divest at very short notice you are really over a barrel so far as selling is concerned, because everyone knows you have to divest by a certain time and you could quite easily be taken advantage of.

**The Chairman:** You would have to assume that there would be intelligent consideration, certainly by this committee, against the possibility of that sort of situation, if we get to that stage.

**Senator Cook:** Would you be excluded altogether in the legislation from having shares in these companies?

**Mr. Hendley:** The implication at the moment is that we would have to divest down to 10 per cent, sir.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hendley:** In the non-bank-related financial fields.

**Senator Cook:** The change in the ground rules would be solely to put you in the same position as Canadian banks?

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Hendley:** Yes, it would, sir.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Mr. John F. Lewis, C.A., Adviser to the Committee:** I have a couple of questions on the three problems we have aired today—that is, limitation on size; limitation on interests and other businesses; and limitation on the guarantee of the parent.

One, in connection with the limitation on interests and other businesses, the white paper indicates that the reasons given would be limitation on power and to avoid conflict of interest. I wonder what is the U.K. experience. Have these been problems of the merchant banks engaged in underwriting and technical investment? That is one question.

[Traduction]

compagnies d'assurances sont finalement couverts par la Lloyd's. L'autre concerne le rôle d'agent de voyage de la Thomas Cook, qui, si je peux vous le rappeler, opère ici depuis 57 ans sans difficulté.

**Le président:** A tout prendre, il semble qu'on doive considérer les aspects positifs et négatifs des diverses lignes d'action possible et choisir la plus avantageuse.

**M. Hendley:** C'est une des situations qui peuvent se produire, en supposant que la présente mesure législative soit adoptée sous sa forme actuelle.

**Le sénateur Cook:** Le projet de loi ne vous accorde-t-il pas un délai?

**M. Hendley:** En fait, cette disposition est très vague. Elle fait allusion à un certain délai qui pourrait être autorisé, mais si ce dernier n'est pas très long, vous êtes tous des hommes d'affaires et des membres de professions libérales et vous connaissez suffisamment ces questions pour vous rendre compte que si vous devez vous débarrasser de vos actions dans un très bref délai, vous êtes réellement dans une position désavantageuse, parce que tout le monde sait que vous devez en disposer dans un délai donné, et on peut très facilement en tirer profit.

**Le président:** Vous devrez supposer que le Comité étudiera intelligemment la possibilité que ce genre de situation se produise, si cet aspect nous est soumis.

**Le sénateur Cook:** La mesure législative vous interdirait-elle complètement de posséder des actions dans ces sociétés?

**M. Hendley:** D'après la disposition actuelle, on ne peut en détenir que 10 p. 100.

**Le président:** C'est juste.

**M. Hendley:** Dans les domaines financiers qui ne sont pas liés aux banques.

**Le sénateur Cook:** La modification des règles fondamentales consisterait uniquement à vous mettre dans la même position que les banques canadiennes?

**Le président:** C'est exact.

**M. Hendley:** En effet, monsieur.

**Le président:** Avez-vous d'autres questions à poser?

**M. John E. Lewis C. A., conseiller du Comité:** J'ai des questions à poser au sujet de trois problèmes dont nous avons discuté aujourd'hui. Notamment, la limitation de l'importance, des intérêts et autres opérations et de la garantie de la société mère.

D'abord, en ce qui concerne la limitation des intérêts et autres opérations, le Livre blanc indique qu'il s'agit de limiter le pouvoir des banques et d'éviter les conflits d'intérêts. Je me demande ce qui s'est produit au Royaume-Uni dans ce domaine. Les banques marchandes qui s'occupent de garanties et d'investissements dans le secteur technique font-elles aussi face à ce genre de problème? C'est une des questions que j'aimerais poser.

## [Text]

**Mr. Hendley:** In practical terms there has been no conflict of interest at all. Indeed there is a tendency in the U.K., as in many other countries, for the separate functions of banks rather to merge into what the Germans call the universal bank, where a bank is capable of performing a very large number of financial functions, so that to a certain extent your customers can get a total financial package from you when they call to see you, not just a loan.

If I may expand on that, with your permission, sir, I do think you have to bear in mind that if this legislation, as proposed in the white paper, went through, we would in any case be limited to five branches as it stands at the moment. So to think that we would in real terms be making huge difficulties for the local Canadian banks, with their enormous branch networks, is, I think, perhaps not a very true concept. We are going to be limited as to size, possibly; we are going to be limited to five branches, and limited in the size of assets. So we are not talking of a giant banking institution bestriding Canada and putting the indigenous banks out of business. We are talking at the most, if we assume the white paper goes through, of a head office and five branches. If I may say so, the existing subsidiaries of which I spoke existed before we set up any base. People knew that they were owned by the Midland Bank, and there has never been a squeak or a scream from our Canadian banking friends in this context.

**Senator Walker:** And there isn't now, except with regard to the proposed Band Act changes. They are not complaining now, are they?

**Mr. Hendley:** No, sir. I think—if I may put words into my Canadian friends' mouths, which is always a dangerous thing to do—they are figuring that competition is good and stimulating for us all; and I think too they see certain advantages in countries around the world where they are unable to appear because they cannot give reciprocal presences in Canada. That position, of course, does not apply to the United Kingdom, where we are very open and free to the Canadian banks. But one thinks, for example, of Japan, where Canadian banks may not open branches because Japanese banks are not permitted to appear in Canada.

**Senator Cook:** Would I be right or wrong in assuming that in order to give real, effective competition to the Canadian banks in Canada you would have to gather in a great number of Canadian deposits?

**Mr. Hendley:** I think, sir, you would have to have a major branch network, because that is really the only way you can pick up very large sums of demand deposits which would enable you effectively to compete with the big Canadian banks. Drawing on our experience in the U.K., one or two American banks came to London and tried to set up a retail network. Between the big four we have over 10,000 branches—not quite the same density of branches to population that you have in Canada. It is about one to five to five and a half thousand people as opposed to one to 3.3 thousand people, which I believe is the Canadian ratio of bank branches to

## [Traduction]

**M. Hendley:** En termes pratiques, il n'y a eu aucun conflit d'intérêt. Au Royaume-Uni et dans bien d'autres pays la tendance est plutôt à séparer les fonctions des banques qu'à les fusionner en ce que les Allemands appellent une banque universelle, capable d'assumer un grand nombre de fonctions financières. C'est-à-dire que ce genre de banque offre à ses clients une gamme complète de services financiers et non seulement des prêts.

Si vous me permettez d'élaborer là-dessus, Monsieur, je pense qu'il ne faut pas oublier que si la loi que propose le Livre blanc était adoptée, nous serions limités à cinq succursales. Par conséquent, je crois qu'il est faux de penser que cela entraînerait de graves difficultés pour les banques canadiennes qui comptent un énorme réseau de succursales. Nous serions vraisemblablement limités quant à l'importance: nous ne pourrions avoir que cinq succursales et notre actif serait aussi limité. Cela n'a donc rien à voir avec une énorme institution bancaire qui aurait des succursales partout au Canada, obligeant les banques du pays à se retirer des affaires. Il s'agirait tout au plus, en présumant que le Livre blanc soit adopté, d'un siège social et de cinq succursales. Et même, les filiales que je viens de mentionner existaient bien avant que nous établissions une base quelconque. Le public savait qu'elles appartenaient à la banque Midland et nos confrères canadiens ne s'en sont jamais plaints.

**Le sénateur Walker:** Et ils ne s'en plaignent pas non plus, sauf en ce qui concerne les modifications qu'il a été proposé d'apporter à la Loi sur les banques. Je ne crois pas qu'ils se plaignent à l'heure actuelle?

**M. Hendley:** Non, monsieur. Je crois—j'essaie de parler au nom de mes confrères canadiens, ce qui est toujours assez délicat—qu'ils sont d'avis qu'il est valable et stimulant pour nous tous d'avoir de la concurrence et je pense qu'ils reconnaissent qu'il y aurait certains avantages à établir des filiales dans les pays étrangers où ils ne peuvent pas actuellement envoyer de représentants, parce que ces derniers ne peuvent réciproquer au Canada. Cela ne s'applique évidemment pas au Royaume-Uni, car nos portes sont ouvertes aux institutions bancaires canadiennes. Mais prenons par exemple le cas du Japon où les banques canadiennes ne peuvent établir de succursales, car les banques japonaises ne sont pas autorisées à en ouvrir au Canada.

**Le sénateur Cook:** Aurai-je tort de présumer que, pour assurer une concurrence vraiment efficace aux banques canadiennes dans ce pays, il faudrait recueillir un grand nombre de dépôts canadiens?

**M. Hendley:** Je pense, monsieur, qu'il faudrait avoir un important réseau de succursales, parce que c'est la seule façon de recueillir la quantité de dépôts à vue nécessaire pour réussir à lutter de concurrence avec les banques canadiennes. D'après l'expérience que nous avons acquise au Royaume-Uni, une ou deux banques américaines ont ouvert des filiales à Londres et essayé d'établir un réseau de détaillants. Nos quatre banques les plus importantes comptent plus de 10,000 succursales—ce n'est pas exactement le même rapport qui existe entre les succursales et la population au Canada. Il y en a environ une pour cinq mille ou 5.5 mille personnes, par opposition à une



[Text]

population. Their attempts to set up a network which was any kind of problem to us have all failed, because it is an expensive business for premises, for staff, for acceptability, and in practical terms it is almost impossible, I think, to take a major part of another country's retail banking services—and here one has to say that you are talking of a country where there is a solidly, well-established and well-organized banking network, as there is in Canada.

**The Chairman:** You have been discussing the question of reciprocity. Reciprocity is one of the conditions that under the white paper would cover the right of a foreign bank to be able to incorporate under the Bank Act of Canada. In other words, conditions in the home territory of the foreign bank must be in line with conditions in Canada. When you cite reciprocity, all that really means is that you would quite easily make yards on that ground and meet that condition. There is reciprocity. That is one less condition that you would have to encounter.

**Mr. Hendley:** Yes; but with respect, sir, there is not total reciprocity between the United Kingdom and Canada in that the Canadian banks, as I said earlier, are totally permitted to open as many branches in the United Kingdom as they wish, or subsidiaries, or leasing companies, or factoring companies, or travel firms.

**The Chairman:** Is that not reciprocity?

**Mr. Hendley:** Well, we allow them to do that, but I am not allowed to open, under the terms of the white paper, an indefinite number of branches here in Canada. No branches at all. I have to incorporate a subsidiary.

**The Chairman:** You are jumping away from the question.

**Mr. Hendley:** I am sorry.

**The Chairman:** The question is the right of foreign banks to incorporate in Canada. They have not as yet incorporated as banks in Canada, because the Bank Act has not permitted it. But one of the conditions is that there must be reciprocity as between Canada and the home base of the foreign bank. Now, if the Canadian banks may operate in London freely, that indicates a reciprocity, does it not, as and when you incorporate under the Canadian Bank Act?

**Mr. Hendley:** Yes. That is true, sir; but forgive me, the point I was making is that there is something less than full reciprocity since Canadian banks can open branches—

**The Chairman:** If there were total reciprocity as between Canada and the U.K., we would not be discussing the terms under which a foreign, U.K., bank, would incorporate in Canada.

**Senator Cook:** Does a Canadian bank have to incorporate in the U.K. in order to do business there?

[Traduction]

pour 3.3 mille personnes qui est, je crois, le rapport canadien entre le nombre de succursales de banques et la population. Tous leurs efforts pour créer un réseau, qui nous posaient toutes sortes de problèmes, ont échoué parce que c'est une entreprise coûteuse: locaux, personnel, acceptation. En termes pratiques, il est presque impossible, je crois, de prendre une part importante des services bancaires au détail d'un autre pays—et il faut dire aussi que vous parlez d'un pays où il y a un réseau bancaire aussi solide, bien établi et bien organisé que celui du Canada.

**Le président:** Vous avez parlé de réciprocité. C'est une des conditions selon laquelle, en vertu du Livre blanc, vous pourriez régir le droit d'une banque étrangère de constituer des filiales en vertu de la Loi sur les banques du Canada. En d'autres termes, les conditions fixées sur le territoire national de la banque étrangère doivent être conformes à celles du Canada. Lorsque vous parlez de réciprocité, cela signifie que vous pourriez facilement faire ce qu'il faut pour respecter cette condition. La réciprocité c'est ça. C'est une restriction de moins à laquelle vous seriez assujettis.

**M. Hendley:** Oui, mais à cet égard, monsieur, il n'y a pas de réciprocité totale entre le Royaume-Uni et le Canada en ce sens que les banques canadiennes, comme je l'ai dit plus tôt, ont le droit d'ouvrir au Royaume-Uni autant de succursales, de filiales, de sociétés de location, de sociétés d'affacturage, d'agences de voyage qu'elles le désirent.

**Le président:** N'est-ce pas cela, la réciprocité?

**M. Hendley:** Enfin, nous leur permettons de le faire mais moi je n'ai pas le droit d'ouvrir, en vertu des dispositions du Livre blanc, un nombre indéfini de succursales ici au Canada. Aucune succursale, de fait. Je dois constituer des filiales.

**Le président:** Vous vous éloignez de la question.

**M. Hendley:** Je le regrette.

**Le président:** Nous parlons du droit qu'ont les banques étrangères de constituer des filiales en sociétés au Canada. Elles ne s'en sont pas encore prévalu, parce que la Loi sur les banques l'interdisait. Mais une des conditions stipule qu'il doit y avoir réciprocité entre le Canada et la base nationale de la banque étrangère. Maintenant, si les banques canadiennes peuvent poursuivre librement leurs activités à Londres, c'est un indice de réciprocité, n'est-ce pas, tout comme lorsqu'elles constituent des filiales en sociétés en vertu de la Loi sur les banques du Canada?

**M. Hendley:** Oui. C'est exact, Monsieur; mais pardonnez-moi, je tentais de souligner que ce n'est pas une réciprocité parfaite puisque les banques canadiennes peuvent ouvrir des succursales—

**Le président:** S'il y avait réciprocité complète entre le Canada et le Royaume-Uni, nous ne discuterions pas des conditions en vertu desquelles une banque étrangère ou une banque du Royaume-Uni peut constituer des filiales en sociétés au Canada.

**Le sénateur Cook:** Est-ce qu'une banque canadienne doit constituer des filiales en sociétés au Royaume-Uni avant de pouvoir y poursuivre ses activités?



[Text]

**Mr. Hendley:** No, sir. It opens branches. It can incorporate if it wishes.

**Senator Cook:** So the practical situation is that there is full liberty to a Canadian bank in the U.K., but under our system the U.K. banks would be subject to certain restrictions.

**The Chairman:** Not under our system, but under our proposed system.

**Senator Cook:** Thank you. Under our proposed system, if it becomes law, without being amended, the U.K. banks would be subject to two restrictions: one, on the type of business it can do, like Thomas Cook, and so forth, which is the same restriction as the Canadian banks have; and, two, they will be limited in size, which is not a restriction the Canadian banks have.

**Mr. Hendley:** And, if I may add, three, they would be limited to the number of branches of their subsidiary; and four, they are limited in that they cannot open branches, for example, of the Midland Bank directly, anyway.

**The Chairman:** The branches have to be branches that the foreign bank has incorporated. No. It must be branches of the foreign bank that has been incorporated under the Canadian Bank Act.

**Mr. Hendley:** That is so.

**Senator Cook:** So, if we can abuse the language a bit, there is more reciprocity in England than there would be in Canada.

**The Chairman:** The foreign or U.K. bank, in seeking incorporation in Canada, under the new Bank Act, would have no problem in meeting the condition of reciprocity.

**Senator Cook:** No. They would have no problem to meet in getting incorporated immediately, in becoming a chartered bank; but they would have problems afterwards, would they not?

**The Chairman:** Yes; but it would appear that some of these other conditions present obstacles, and maybe obstacles that are too difficult to meet, and therefore may deter foreign banks, from the United Kingdom, from incorporating under the Canadian Bank Act.

**Senator MacNaughton:** Mr. Chairman, could I refer to another item in the brief? The brief, incidentally, I think, has very great merit, in that it is concise, and at least we understand what your points are.

I refer to section (b) on continuation sheet No. 1, that is, the second page. Here you refer to the \$500 million of assets, and you go on to say:

Any fixed limitation, other than that associated with prudent banking practice, would seem to be inequitable.

What do you mean?

**Mr. Hendley:** Well, I did, senator, refer to this to some extent, but I would be very happy to enlarge on it. We think that in the context of competition, which, as I see it, is an

[Traduction]

**M. Hendley:** Non, Monsieur. Elle ouvre des succursales. Elle peut constituer des filiales en sociétés si elle le désire.

**Le sénateur Cook:** Ainsi, du point de vue pratique, une banque canadienne jouit d'une entière liberté au Royaume-Uni mais, en vertu de notre système, les banques du Royaume-Uni sont assujetties à certaines restrictions.

**Le président:** Pas en vertu de notre système actuel, mais en vertu de celui que nous voulons adopter.

**Le sénateur Cook:** Merci. En vertu du système proposé, s'il devient loi, sans être modifié, les banques du Royaume-Uni seront assujetties à des restrictions: d'abord, quant au genre d'activités qu'elles peuvent mener, comme Thomas Cook, ainsi de suite; c'est la même restriction que celle imposée aux banques canadiennes; et ensuite, elles auront une taille maximale, restriction que les banques canadiennes n'ont pas.

**M. Hendley:** Et, si vous me permettez d'ajouter, troisièmement, elles seraient limitées quant au nombre de succursales de leur filiale; quatrième, elles sont réglementées en ce sens qu'elles ne peuvent pas ouvrir de succursales, par exemple, de la Midland Bank, pas directement en tout cas.

**Le président:** Les succursales doivent avoir été constituées en sociétés par la banque étrangère. Non. Il doit s'agir des succursales de la banque étrangère constituées en sociétés en vertu de la Loi sur les banques du Canada.

**M. Hendley:** C'est exact.

**Le sénateur Cook:** Donc, si je puis m'exprimer ainsi, il y aurait plus de réciprocité en Angleterre qu'au Canada.

**Le président:** Une banque étrangère ou du Royaume-Uni, qui cherche à se constituer en corporation au Canada, conformément à la nouvelle Loi sur les banques, n'aura pas de difficulté à satisfaire à l'exigence de réciprocité.

**Le sénateur Cook:** Non. Elle n'aurait pas de difficulté à se constituer en corporation immédiatement, à devenir une banque à charte; mais elle devra faire face à des problèmes plus tard n'est-ce pas?

**Le président:** Oui; car il semble bien que certaines des autres exigences constitueront des obstacles, peut-être même des obstacles insurmontables, susceptibles de dissuader les banques étrangères, celles du Royaume-Uni, de se constituer en corporation conformément à la Loi canadienne sur les banques.

**Le sénateur MacNaughton:** Monsieur le président, permettez-moi de passer à un autre point du mémoire. Incidemment, celui-ci, je crois, a le très grand mérite d'être concis et facile à comprendre.

Je vais traiter de l'alinéa (b) qui fait suite au feuillet numéro 1, c'est-à-dire à la deuxième page. Il y est question des \$500,00 d'actifs, et vous poursuivez en disant:

Toute limite fixe, autre que celle découlant de la prudence dans les pratiques bancaires, semblerait inéquitable.

Que voulez-vous dire par là?

**M. Hendley:** J'ai traité, dans une certaine mesure, de cette question, mais je suis très heureux d'avoir l'occasion de l'approfondir davantage. Nous croyons que, dans un contexte de

[Text]

inherent part of the White Paper proposal, an arbitrary limitation of size does not seem to make a great deal of sense. You could have a bank of \$490 million which is not behaving at all well, is lending badly, is not meeting the appropriate prudent reserves, etc., which could be a very much worse animal to have in your banking system than a bank of \$1,000 million which is being very properly run, is properly capitalized, with the capital duly authorized by the Canadian authorities, and is meeting the prudential banking ratios, in which case a figure of \$500 million, on its own, means relatively little, as I see it. There are far better ways. Parliament, or the banking authorities here—and I do not know quite how this would work out—or some competent banking authority, would look at each bank, and say, “We like the way you are doing it,” or, “We do not like the way you are doing it,” and if they did not like it, they would change it.

**Senator Macnaughton:** Inspection. Control.

**Mr. Hendley:** In our view, that would be a far better way of disciplining, restricting and controlling banks than to set an arbitrary limit of \$500 million.

**Senator Walker:** I am concerned about your point with regard to the retrospective factor of this legislation. Is there no way out for you on this if it goes through as it is? Is there no way you can wangle around this?

**Mr. Hendley:** If there were a grandfathering provision, that, of course, would solve the problem.

**Senator Walker:** That is what you are asking for.

**Mr. Hendley:** That is what I would like to see. If an indefinite grandfathering clause were not feasible, at least I would like to see a long period, by which I mean, say, ten years, during which we could divest, or gradually divest, without, as I said earlier, being put over a barrel because a prospective purchaser would know we had to get out of the company in a very near time limit, that, again, would be a very helpful thought. The American legislation is still not law, but does propose a grandfathering period of some length. They are talking of either indefinite grandfathering, or of a period of ten years. That would certainly be a solution that would enable us to work out in an orderly way the redistribution of our interests in these various companies.

**The Chairman:** There may be some foreign banks that have exceeded the \$500 million now.

**Mr. Hendley:** I believe that to be the case, sir.

**The Chairman:** Yes. That does not describe your position, though, does it?

**Mr. Hendley:** No. We are quite small, and, as I said earlier, the scale of the operation, to some extent, is, I think, of

[Traduction]

concurrence comme celui qui, à ce qu'il me semble, est inhérent à la proposition du Livre blanc, une limite arbitraire relativement à la taille de l'entreprise ne semble pas très logique. Il pourrait arriver qu'une banque dont l'actif serait de \$490 millions se comporte mal en tous points, consente de mauvais prêts, ne maintienne pas les réserves que commande la prudence, etc, et que cette banque soit beaucoup plus indésirable au sein de votre système bancaire qu'une banque dont l'actif s'élèverait à \$1 milliard mais qui serait bien exploitée, maintiendrait des réserves de capitaux conformément aux exigences des autorités canadiennes, et adopterait des taux bancaires dictés par la prudence. Ainsi, dans ce cas le chiffre de \$500 millions en soi, ne veut, à mon avis, rien dire. Il existe des moyens beaucoup plus valables. Le Parlement, ou l'organisme ayant autorité sur les banques dans notre pays (je ne sais pas vraiment comment cela pourrait fonctionner), en tout cas, quelque organisme ayant juridiction sur les banques, étudierait le cas de chacune des banques et dirait: «Nous approuvons votre façon de fonctionner», ou «Nous désapprouvons votre façon de fonctionner», et, dans ce dernier cas, la banque serait tenue de modifier ses pratiques.

**Le sénateur Macnaughton:** Inspection. Contrôle.

**M. Hendley:** A notre avis, cela, bien plus que l'imposition d'une limite arbitraire de \$500 millions, constituerait une façon efficace de discipliner, de restreindre et de surveiller les banques.

**Le sénateur Walker:** Je me pose des questions au sujet de votre opinion en ce qui concerne l'aspect rétrospectif de cette loi. A cet égard, ne disposeriez-vous d'aucun moyen de détourner la loi, si jamais elle était adoptée telle qu'elle?

**M. Hendley:** Si la loi contenait une disposition respectant les droits acquis, cela, bien sûr, résoudrait le problème.

**Le sénateur Walker:** C'est ce que vous demandez.

**M. Hendley:** J'aimerais que la loi contienne une telle disposition. S'il est impossible d'inclure une telle disposition qui soit valable à perpétuité, je souhaite que, du moins, l'on accorde une longue période, disons dix ans, de façon que nous puissions nous départir graduellement de nos actifs sans que, comme je l'ai mentionné plus tôt, un acheteur éventuel puisse nous menacer parce qu'il sait que nous devons fermer nos portes dans très peu de temps. Encore une fois, cela me semblerait très à propos. Aux États-Unis, cette loi n'est encore qu'à l'état de projet, mais elle prévoit le respect des droits acquis pendant une certaine période. On hésite entre le respect des droits acquis pendant une période indéfinie ou une période de dix ans. Cela nous permettrait sans doute de procéder de façon ordonnée à la redistribution de nos capitaux dans ces diverses sociétés.

**Le président:** A l'heure actuelle, il doit y avoir des banques étrangères dont les actifs s'élèvent à plus de \$500 millions.

**M. Hendley:** Je crois que oui, Monsieur.

**Le président:** Oui, Toutefois, ce n'est pas le cas de votre société, n'est-ce pas?

**M. Hendley:** Non. Notre entreprise n'est pas tellement importante, et, à mon avis, comme je l'ai mentionné plus tôt,



[Text]

importance in this connection. We are not looking to have a giant network competing unfairly with the Canadian banks. We have seen a small niche for a wholesale bank with a limited number of branches.

There is just one point that I would like to make here that I did not put in my brief. There is talk of five branches as a maximum. I would have thought that if you are providing a small, flexible and expert service, it might be rather nice to make that service available in each province, instead of being faced with a rather anomalous situation in which we have to say, "Now, which five of the ten shall we put our five branches in?" That is not a point on which I felt strongly enough to put it in my brief, but I thought it might be interesting in parenthesis.

**Senator Macnaughton:** Would you settle for ten branches?

**Mr. Hendley:** I think it would be more logical than five, on the grounds that there are ten provinces.

**The Chairman:** Well, you are forgetting the Northwest territories.

**Mr. Hendley:** I am sorry. Yes. I was thinking of full provinces. Forgive me.

**Senator Macnaughton:** What would you say to the problem of a very large international bank coming into Canada, with unlimited assets, just pouring in capital, pouring in credit, and becoming a major competitor to the standard Canadian banks? Let us take the example of a large American bank, for instance. Should there be no control?

**Mr. Hendley:** I cannot ever conceive that I would approve of a banking system where there is no control. I think the banking authorities must, and should at all times, be able to control the banks that come under their aegis; but as I said earlier, and again I am relating back to London—and you must forgive me, but that is where most of my banking experience obviously has been—we have had such giants come not just from America, but from other countries, into the United Kingdom, and our attitude has been that if we, with a staff of 60,000 and 3,500 branches cannot beat the backside off these people coming in, without our know-how, without our knowledge of the scene and without our ability to pick up deposits, then we do not deserve to be in banking.

**Senator Cook:** And with the goodwill of a bank which has been doing business in that country for a hundred years or more, which is the case of a number of Canadian banks—or even 150 years.

**Mr. Hendley:** You have a built-in know-how because, as you say, people have seen your name around the country for hundreds of years, and it would not occur to people to go elsewhere, unless the local banks were failing to provide good service. I have seen no signs at all here that the banks are failing to provide a good service. I think they do a very good job. I think they could face competition, but bearing in mind that the competition must be properly monitored and controlled by the banking authorities.

[Traduction]

l'envergure des opérations revêt une certaine importance. Nous ne cherchons pas à mettre sur pied un réseau géant qui livrerait une concurrence déloyale aux banques canadiennes. Nous avons cherché à implanter une banque d'opération générale avec un nombre limité de succursales.

Je voudrais également ajouter quelque chose à mon rapport. On parle d'un maximum de cinq succursales. Je pense que si vous fournissez des petits services souples et experts, il serait peut-être intéressant de fournir ces services à chaque province, au lieu de se demander, ce qui est anormal, dans lesquelles, des dix provinces nous allons implanter nos cinq succursales. Ce n'est pas un point important et c'est la raison pour laquelle je ne l'ai pas mentionné dans ma déclaration mais je pense que je pourrais le citer au passage.

**Le sénateur Macnaughton:** Implanteriez-vous dix succursales?

**M. Hendley:** Je pense que ce serait plus logique que d'en implanter cinq, pour la bonne raison qu'il existe dix provinces.

**Le président:** Vous oubliez les Territoires du Nord-Ouest.

**M. Hendley:** Oui, c'est exact. Je parlais des provinces et non pas des territoires. Excusez-moi.

**Le sénateur Macnaughton:** Que penseriez-vous si une très importante banque internationale s'implantait au Canada, et disposait d'avoirs illimités, y déversait des capitaux et des prêts et concurrençait fortement bon nombre de banques canadiennes? Prenez l'exemple d'une grande banque américaine. Ne devrait-il y avoir aucun contrôle?

**M. Hendley:** Je n'approuverais certainement pas un système bancaire sans contrôle. Je pense que les autorités bancaires devraient toujours pouvoir contrôler les banques qui s'implantent au Canada. Mais comme je l'ai dit plus tôt, et je me réfère de nouveau à Londres—vous devez m'excuser mais c'est là où j'ai acquis la majorité de mon expérience bancaire—ces très grandes banques ne sont pas seulement originaires des États-Unis, mais d'autres pays, et si les banques anglaises qui emploient 60,000 personnes et qui ont 3,500 succursales ne peuvent pas imposer leur loi aux banques étrangères, qui, elles, n'ont pas leur savoir-faire, leur connaissance de la situation et leur pouvoir d'attirer les dépôts, alors elles ne méritent pas d'être dans le secteur bancaire.

**Le sénateur Cook:** Et avec la clientèle d'une banque qui opère dans ce pays depuis cent ans ou plus, ce qui est le cas d'un grand nombre de banques canadiennes—et même depuis 150 ans.

**M. Hendley:** Les banques disposent en général d'un savoir-faire solide car, comme vous le dites, les gens voient leurs noms dans tout le pays depuis des centaines d'années et ils ne pensent pas à aller ailleurs, sauf si les banques locales ne leur fournissent pas de bons services, ce qui, à mon avis, n'est pas le cas au Canada. Je pense qu'elles font au contraire du très bon travail. Elles pourraient faire face à la concurrence mais il faudrait qu'elles soient contrôlées et ce par les autorités bancaires.



[Text]

**The Chairman:** Senator Macnaughton, your question is in line with the basic concept of the position of Canadian banks in the set-up of banks in Canada; that is that the dominant position must remain that of the Canadian banks. The legislation is at the centre of that. You certainly require some controls. The question is, to what extent? If you do not have the limitation per foreign bank of \$500 million, what do you suggest in place of it?

**Mr. Hendley:** Well, there is the limitation, sir, as I understand the white paper, that the banking regulating authorities will insist on a capital-to-balance sheet ratio of 20 to 1 as a maximum; that is to say that if you have \$25 million capital, you can not be bigger than \$500 million. The bringing in and increasing of capital does require the approval of the authorities, and if they think a bank is getting dangerously too big, they are able to refuse to permit this capital to be brought in.

**The Chairman:** Well, the white paper does, indirectly or subtly, suggest the \$25 million authorized capital may be increased at some stage; is that right?

**Mr. Hendley:** There is that inference, yes.

**The Chairman:** So that would be an element of control.

**Mr. Sherwood:** If I may interject. I think you have much better control by controlling banks individually. You may wish to keep some below \$500 million. By the control of authorized capital, you have that control at any level you wish.

**Senator Macnaughton:** You have more bureaucratic control; is that what you are suggesting?

**Mr. Sherwood:** Yes, in the usual words.

**The Chairman:** You have a measure of control through the amount of authorized capital, or you have a measure of control through the limitation of \$500 million of assets.

**Mr. Lewis:** Mr. Hendley, could this be circumvented by loans from the parent company, or loans on the guarantee of the parent company? The capital ratio might be 20 to 1, but, still, could the parent bank lend the extra money? One of the questions I have in that connection is, what is the effect of the guarantee of a parent bank? You mentioned earlier that you borrow substantially about 60 per cent of your funds on the Canadian market or otherwise, presumably on the guarantee of the parent bank. The purpose, as indicated in the white paper, for admitting foreign banks into the Canadian banking system was to maximize competition, on the one hand, and, on the other, to see that the control of the banking system remains predominantly in Canadian hands. In your opinion, does the guarantee of the parent company provide fair competition—let us say even and good competition—which would and could not be provided otherwise, except through the guarantee of the parent, or does it give an unfair advantage to the foreign bank, when it is competing with other financial institutions? There is a difference between creating good competition, which is one of the objectives of the white paper, and the inference here that the guarantee of a parent bank is

[Traduction]

**Le président:** Sénateur Menaughton, votre question est conforme au concept même des banques canadiennes au sein de l'infrastructure bancaire au Canada. En d'autres termes, les banques canadiennes doivent garder le premier rôle. C'est le but du projet de loi. Certains contrôles sont certainement nécessaires. Mais jusqu'à quel point? Si les banques étrangères ne sont pas limitées à un capital de 500 millions de dollars, que proposez-vous en échange?

**M. Hendley:** Il y a effectivement une limite, Monsieur, si je comprends bien le livre blanc. Les autorités de réglementation du secteur bancaire exigeront une proportion maximale de 20 pour 1 en ce qui concerne l'actif et le capital. Autrement dit, avec un capital de 25 millions de dollars, l'entreprise ne pourra avoir un actif de plus de \$500 millions. L'introduction et l'accroissement de capital exigent l'approbation des autorités qui, si elles considèrent qu'une banque prend une expansion dangereuse, peuvent lui refuser l'apport de nouveaux capitaux.

**Le président:** Le livre blanc, de façon indirecte ou subtile, laisse entendre que le capital autorisé de \$25 millions peut être accru à un certain moment. Est-ce exact?

**M. Hendley:** C'est ce qui est sous-entendu, oui.

**Le président:** Ce serait donc un élément de contrôle.

**M. Sherwood:** Permettez-moi de signaler qu'en contrôlant chaque banque individuellement, on s'assure un meilleur contrôle. Si vous désirez maintenir le budget de certaines d'entre elles au-dessous de \$500 millions, vous le pouvez à tous les niveaux grâce au contrôle de l'apport de capitaux.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous obtenez ainsi un contrôle plus administratif; c'est ce que vous voulez dire?

**M. Sherwood:** Oui, pour ainsi dire.

**Le président:** Vous exercez un contrôle parce que vous décidez du montant du capital autorisé, ou parce que la limite de l'actif est fixée à \$500 millions?

**M. Lewis:** M. Hendley, cette disposition pourrait-elle être contournée grâce à l'octroi de prêts par la société mère, ou, si vous voulez, grâce à des prêts garantis par celle-ci? Même si la proportion était de 20 pour 1, la société mère pourrait-elle prêter les sommes supplémentaires? A cet égard, je me demande entre autres quel est l'effet de la garantie d'une société mère. Vous avez mentionné un peu plus tôt que vous empruntiez environ 60 p. 100 de vos fonds sur le marché canadien ou autrement, probablement au moyen de la garantie de la société mère. Comme l'indique le Livre blanc, l'admission de banques étrangères dans le système bancaire canadien vise d'une part, à maximiser la concurrence et, d'autre part, à nous assurer que le contrôle du système bancaire demeure principalement aux mains de Canadiens. A votre avis, la garantie de la société mère permet-elle une concurrence équitable, disons même une saine concurrence, qui ne serait ni ne pourrait être assurée autrement, ou procure-t-elle un avantage injuste à la banque étrangère, qui est en concurrence avec d'autres établissements financiers? Il y a une différence entre la création d'une saine concurrence, qui constitue l'un des objectifs du Livre blanc, et les allégations qu'on retrouve ici, selon lesquel-

[Text]

unfair, which is quite opposite to your way of doing business through a bank branch system.

**Mr. Hendley:** If I may try to deal with those points in one, we have a relatively small capital here, and all of the financial service companies that are presently operating have relatively small capital here. We do not have permission to have retail branch networks, even if we wanted them and, frankly, Midland Bank does not want a retail branch network, so there are only two ways we can raise funds—and if we cannot get them from the public, on a retail basis, we have to raise them from the wholesale market, that is to say the commercial paper market. People are not about to lend us \$5 million to \$10 million on the strength of the size of our company here, which is very small indeed. We have only been running in effective terms for just over a year and we are only up to \$20 million total. People are not going to lend \$5 million to a bank which has a total balance sheet of \$20 million. So they say, "Since, Midland Bank, you own this 100 per cent, then you must support the paper by guaranteeing it." It is the invariable practice of all of the "near-banks", if I may use that expression at the present time, the financial service companies, that their paper is guaranteed by the parent company. I do not think that is at all unfair. It is a reflection of the size and strength of Midland Bank that people will happily take that paper which is guaranteed by Midland Bank as, indeed, they would if it were guaranteed by a major Canadian bank.

**The Chairman:** You would not say that a guarantee of a foreign bank would be tantamount to the loan of money by a foreign bank to its operation in Canada?

**Mr. Hendley:** Sir, as things stand at the moment, there is a limitation on the amount of borrowing we may take from our parent company in relation to our existing capital. I think it is a 3 to 1 ratio at the present time.

**Senator Walker:** That does not apply to guarantees, though, does it?

**Mr. Hendley:** No, it does not.

**The Chairman:** I would think that for foreign money coming into Canada to invest in Canada, is not the same as a guarantee because in a guarantee you raise the money in the Canadian market.

**Mr. Hendley:** Yes, indeed.

**The Chairman:** There is an advantage to Canada, is there not, in having foreign money invested in Canada?

**Mr. Hendley:** Yes, there is, indeed. Equally, there is an advantage to Canada in that the banks which are and will operate here are lending funds, certainly as we are, primarily—60 per cent of all our lending at the present time—to small and medium-sized Canadian companies, who want the kind of expert help we can give them. Again, if we had branches of Midland Bank, the question of the parent guarantee would not arise because people will say we will lend to the Midland

[Traduction]

les la garantie d'une société mère constitue un facteur inéquitable ce qui est tout à fait contraire à votre façon de faire affaire dans un système bancaire à succursales.

**M. Hendley:** A cet égard, je dirais que nous avons ici un capital relativement restreint; toutes les sociétés de services financiers actuellement en activité ici ont des capitaux relativement restreints. Nous ne serions pas autorisés à avoir des réseaux de succursales de détail, même si nous le voulions. En fait, la banque Midland ne désire franchement pas de réseaux de succursales de détail. Il y a seulement deux façons d'obtenir des fonds; si nous ne pouvons obtenir vos fonds du public, sur une base de détail, nous devons nous lancer sur le marché de gros, c'est-à-dire le marché des titres fiduciaires. Aucun établissement n'est disposé à nous prêter de \$5 à 10 millions en se fondant sur le taille de notre société au Canada, qui par surcroît est d'envergure limitée. Nous ne fonctionnons vraiment que depuis un peu plus d'un an et nous n'avons qu'un total de \$20 millions. Personne ne prêtera \$5 millions à une banque qui a un bilan total de \$20 millions. C'est pourquoi on nous dit: «Étant donné, Midland Bank, que vous devez l'émission à 100 p. 100, il vous faut doter vos obligations d'une garantie.» La pratique invariablement adoptée par toutes les «presque-banques», si je puis utiliser cette expression à l'heure actuelle et les sociétés de service financier, consiste à faire garantir leurs obligations par la société mère. Je ne crois absolument pas que se soit injuste. Il faut voir un témoignage de l'importance et de la puissance de Midland Bank dans le fait qu'on acceptera volontiers les obligations qui sont garanties par Midland Bank, tout comme si elles étaient garanties par une importante banque canadienne.

**Le président:** Vous n'iriez pas jusqu'à dire qu'une garantie donnée par une banque étrangère serait équivalente à un prêt consenti par une banque étrangère à sa filiale au Canada?

**M. Hendley:** Monsieur, à l'heure actuelle une limite est imposée aux emprunts que nous pouvons faire auprès de la société-mère relativement à notre capital. Je crois que la proportion est de 3 à 1 maintenant.

**Le sénateur Walker:** Cela ne s'applique pas aux garanties toutefois, n'est-ce pas?

**M. Hendley:** Non.

**Le président:** Je serais porté à croire que l'argent étranger entrant au Canada pour y être investi, ne constitue pas une garantie authentique, puisque pour en obtenir une il faut trouver les fonds sur le marché canadien.

**M. Hendley:** Oui, en effet.

**Le président:** Il est avantageux pour le Canada n'est-ce pas, que des fonds étrangers soient investis chez lui?

**M. Hendley:** Certes. Parallèlement, il est avantageux pour le Canada que les banques qui exploitent ou exploiteront une filiale ici consentent à prêter des fonds, et c'est certainement ce que nous faisons, principalement—c'est-à-dire dans 60 p. 100 de tous nos prêts à l'heure actuelle—à des sociétés canadiennes de petite et de moyenne importance qui veulent le genre de service expérimenté que nous pouvons leur accorder. A nouveau, si nous avions des succursales de la Midland Bank, la



[Text]

Bank's Toronto branch because it is Midland Bank. It is because we are in our present form that we have to use the parent company's guarantee.

**The Chairman:** I hope I have made myself clear, but I saw a real distinction between guaranteeing an issue to raise money in Canada and investing money in Canada, say in the capital of such a Canadian operation.

**Mr. Hendley:** It certainly seems to us that if these regulations go through, and if we are allowed to apply, and if we are given permission, we would want our bank here to be as big, profitable and useful as it could be. If you said we could not introduce more than \$25 million of capital on the twenty to one basis, which would be the limit as it stands now, we could not bring in more than \$25 million of capital, because that would be the limit imposed on us.

**The Chairman:** Even the white paper contemplates a possible extension of that amount of authorized capital of \$25 million.

**Mr. Lewis:** I should like to go back to part of my question. Does this guarantee of the parent company provide a competitive edge, an edge of, say, an eighth of a point or a quarter of a point, in competing with other banks for particular loans of sizeable amounts, say over \$1 million?

**Mr. Hendley:** Let us say that we are talking of competing here in Canada; a Canadian borrower has the option to turn to several banks, and it might be a Canadian bank or a financial service company like ourselves. I have to say that even with our guarantee, raising funds in the commercial paper market is always most unlikely to be cheaper than the ability to make a loan by a bank, which in fact is picking up free money, demand deposits through its retail network.

**Mr. Sherwood:** Canadian banks can enter the same market as we enter, so if at any time the commercial paper market was cheaper for them to fund themselves, they could enter in direct competition with us.

**Mr. Lewis:** In other words, your answer, in short, is that there is no competitive edge, there is no unfair advantage to having a guarantee of a parent when competing?

**Mr. Hendley:** Even with the parent company's guarantee, we are still having to pay more for our funds than a Canadian chartered bank can possibly do, because it is drawing funds from its branch network.

**Senator Cook:** I should like to go back to the grandfather clause. I know many of us are a little concerned about changing the ground rules. You say there are four subsidiaries. With respect to the grandfather clause, is there any one or

[Traduction]

question de garantie par la société-mère ne se poserait pas, parce que la population consentirait à prêter à la succursale de Toronto de la Midland Bank du simple fait qu'il s'agit de la Midland Bank. C'est notre structure commerciale actuelle qui nous force à avoir recours à la garantie de la société-mère.

**Le président:** J'espère m'être bien fait comprendre, mais j'ai vu une réelle distinction entre le fait de garantir une émission d'obligations pour obtenir de l'argent au Canada et celui d'investir de l'argent au Canada, par exemple dans le capital d'une filiale canadienne.

**M. Hendley:** Nous avons certainement l'impression que si ces règlements sont adoptés, et que nous avons l'autorisation de présenter une telle demande, nous voudrions que notre banque soit aussi importante, profitable et utile que possible. Si vous dites que nous ne pourrions faire entrer plus de \$25,000,000 de capital en fonction d'un rapport de 20 à 1, ce qui représenterait notre limite actuelle, nous ne pourrions faire entrer plus de \$25,000,000 de capital, puisque ce serait la limite qui nous aurait été imposée.

**Le président:** Même dans le livre blanc on songe à élargir cette limite de \$25,000,000 de capital autorisé.

**M. Lewis:** J'aimerais revenir sur un aspect de ma question. Cette garantie de la société-mère donne-t-elle un avantage concurrentiel d'un huitième de point ou d'un quart de point, sur le plan de la concurrence avec d'autres banques pour l'obtention de prêts particuliers de montant important, par exemple de plus de \$1,000,000.00?

**M. Hendley:** Établissons au point de départ que nous parlons de la concurrence ici au Canada; un emprunteur canadien a le choix de s'adresser à diverses banques, et il pourrait s'agir d'une banque canadienne ou d'une société de service financier comme la nôtre. Je dois dire que même avec notre garantie, l'obtention de fonds sur le marché des obligations commerciales a toujours très peu de chance d'être moins coûteuse que l'aptitude à obtenir un prêt d'une banque, car celle-ci en fait prélève des disponibilités, des dépôts à vue grâce à son réseau de détail.

**M. Sherwood:** Les banques canadiennes ont accès au même marché que nous, de sorte que si à un moment donné le marché des obligations commerciales leur revenait moins cher comme moyen de financement, elles pourraient entrer directement en concurrence avec nous.

**M. Lewis:** En d'autres termes, votre réponse, brièvement, c'est qu'il n'y a pas d'avantages concurrentiels; il n'est pas injustement avantageux d'avoir une garantie d'une société-mère lorsqu'on livre une certaine concurrence?

**M. Hendley:** Malgré les garanties d'une société-mère, nous sommes forcés de payer davantage pour nos fonds qu'une banque à charte canadienne et ce, parce que cette dernière tire son financement de son réseau de succursales.

**Le sénateur Cook:** J'aimerais discuter à nouveau de la clause des droits acquis. Je sais que beaucoup d'entre nous s'inquiètent un peu de changer les règles de base. Vous dites qu'il y a quatre filiales. En ce qui concerne la clause des droits



[Text]

more subsidiaries more meritorious, as it were, to come under a grandfather clause, or do they all under the grandfather clause?

**Mr. Hendley:** I think it would be right, in my submission, that they should all be grandfathered.

**Senator Cook:** They are all equally related to the banking business?

**Mr. Hendley:** I think selective grandfathering would be very difficult. It is the principle of grandfathering that I consider to be right, rather than picking up individual ones worthy of being grandfathered.

**The Chairman:** If the grandfather clause applies you would still be subject to the limitations in operation under the Canadian Bank Act.

**Mr. Hendley:** Yes.

**Senator Walker:** Mr. Chairman, how many other institutions would be affected by this retrospective legislation?

**The Chairman:** We have had Citicorp here.

**Senator Walker:** I remember that.

**The Chairman:** That is a very large operation. They have a tremendous number of branches in affiliate form in Canada. My guess would be that they are over the limits that are proposed in the white paper now.

**Senator Walker:** What others?

**Mr. Lewis:** CMB Holding in one.

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I was wondering how old you have to be before you qualify as a grandfather. If your company is incorporated six months of if you have been here 25 years, where do you draw the distinction?

**The Chairman:** It has no biological connotation.

**Senator Buckwold:** You may be able to answer my question, Mr. Chairman. Does the incorporation of a foreign-owned and controlled financial institution to operate in Canada require the approval of the Foreign Investment Control Board?

**Mr. Lewis:** The white paper deals with it rather ambiguously. It indicates that the Foreign Investment Review Act notwithstanding, the Bank Act would apply, which I think means that the Bank Act would take precedence over the Foreign Investment Review Act. I think the intention is that the same type of philosophy would apply in its administration.

**Senator Buckwold:** Does that mean that if Midland were just starting in Canada now it would have to apply to the board for permission?

**Mr. Hendley:** Yes. We would come under FIRA if we were setting up now.

[Traduction]

acquis, y a-t-il une ou plusieurs filiales qui mériteraient d'être assujetties, ou y sont-elles toutes assujetties?

**M. Hendley:** Je crois que dans ma soumission, il serait juste de toute les y assujettir.

**Le sénateur Cook:** Elles se rapportent toutes dans la même mesure aux opérations bancaires?

**M. Hendley:** Je crois qu'il serait difficile d'appliquer la clause des droits acquis de façon sélective. C'est plutôt le principe même des droits acquis que je considère juste, plutôt que le fait de choisir quelles filiales seraient dignes d'en bénéficier.

**Le président:** Même si la clause des droits acquis est appliquée, vous resteriez toutefois assujettis aux restrictions en vigueur en vertu de la Loi canadienne sur les banques.

**M. Hendley:** Oui.

**Le sénateur Walker:** Monsieur le président, combien d'autres institutions seraient touchées par cette loi rétroactive?

**Le président:** Nous avons eu ici Citicorp.

**Le sénateur Walker:** Je m'en souviens.

**Le président:** C'est une entreprise très vaste. Ils ont un nombre très considérable de succursales affiliées au Canada; probablement supérieur aux limites proposées actuellement dans le Livre blanc.

**Le sénateur Walker:** Et quelles sont les autres?

**M. Lewis:** CMB Holdings en est une.

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je me demandais depuis combien de temps une société devait exister pour pouvoir jouir de la clause des droits acquis. Une société peut être constituée depuis 6 mois, ou 25 ans; où tirer la ligne de démarcation?

**Le président:** Cet aspect n'entre nullement en ligne de compte.

**Le sénateur Buckwold:** Vous serez peut-être en mesure de répondre à ma question, Monsieur le président. Pour se constituer en corporation, une entreprise financière sous contrôle étranger et d'administration étrangère qui veut opérer au Canada, doit-elle obtenir l'autorisation de la Commission de surveillance de l'investissement étranger?

**M. Lewis:** Le Livre blanc traite de cette question de façon plutôt ambiguë. On y souligne que malgré l'existence de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, la Loi sur les banques s'appliquerait, ce qui selon moi signifie que la Loi sur les banques prévaudrait sur la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Cela me semble vouloir dire que la même situation vaudrait au niveau de l'administration.

**Le sénateur Buckwold:** Cela signifie-t-il que si Midland voulait commencer d'opérer au Canada maintenant, elle devrait en demander l'autorisation à la Commission?

**M. Hendley:** Oui. Si nous commençons de fonctionner maintenant, nous serions assujettis à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

[Text]

**Senator Buckwold:** You would have to prove significant benefit?

**Mr. Hendley:** Yes.

**The Chairman:** Except to the extent that there are these uncertain and indefinite words in the white paper which suggest that maybe the Bank Act provisions would be superimposed on FIRA. This will have to be clarified.

**Mr. Lewis:** Perhaps I could read the relevant paragraph, on page 29 of the white paper:

Finally, because of the unique importance of the banking system to the economy and to economic and monetary management, the regulation and control of foreign bank entry into the Canadian banking system will be guided by the relevant provisions in the Bank Act, notwithstanding the Foreign Investment Review Act.

**The Chairman:** You can say that is either definite or indefinite. I would say it is indefinite.

**Senator Buckwold:** It is very important that we make a note of that, because at the moment it would seem to me that today it would be almost impossible, unless our banking system was not able to provide the services to the community that they seem to be able to provide, to prove significant benefit by a foreign financial corporation coming into Canada to do banking.

**The Chairman:** That depends on whether you are looking short-term or long-term.

**Senator Walker:** And how long the foreign people have been in here. You are talking about new people.

**Senator Buckwold:** New people. Has there been approval granted by the board for foreign financial institutions to carry on branch banking in Canada since the act was proclaimed?

**Mr. Hendley:** I am afraid I cannot answer that. We were incorporated before FIRA Part II came into force.

**The Chairman:** I think we can get the answer to that.

**Senator Molson:** Which one of the subsidiaries might have to be divested in the event of the white paper becoming effective?

**Mr. Hendley:** As I see it, the Thomas Cook travel cheque business is bank-related and could be folded in, if I may use the phrase, to the new bank. The Kimstone International Corporation, which is active in export finance through EDC, would similarly be permitted. The two that will cause the divestment problems under the present proposals would be the travel agent side of Thomas Cook, as opposed to the travel cheque side, and also the insurance broking interest through Euings Limited.

**Senator Cook:** Returning to Senator Buckwold's question, the two that would be folded in would have to obtain FIRA

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Vous devriez prouver que cela représentera un avantage important?

**M. Hendley:** Oui.

**Le président:** Mais il y a les mots imprécis et indéfinis du Livre blanc qui laissent entendre que les dispositions de la Loi sur les banques primeraient peut-être sur celles de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Cet aspect devra être éclairci.

**M. Lewis:** Je pourrais peut-être vous lire le paragraphe qui s'y rapporte, à la page 29 du Livre blanc:

«Enfin, étant donné l'importance du système bancaire dans l'économie et la politique économique et monétaire, les dispositions de la Loi sur les banques primeront sur celles de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger en ce qui concerne la réglementation de l'accès des banques étrangères au secteur bancaire canadien.

**Le président:** Vous pouvez dire que c'est défini ou indéfini. Je dirais que c'est indéfini.

**Le sénateur Buckwold:** Il est très important de souligner cet aspect, parce qu'actuellement, il me semble presque impossible, à moins que notre système bancaire n'offre pas à la collectivité les services qu'il semble pouvoir lui fournir, de prouver que l'arrivée au Canada d'une société financière étrangère à des fins d'opérations bancaires, constitue un avantage important.

**Le président:** Cela dépend si vous envisagez la situation à court ou à long terme.

**Le sénateur Walker:** Et depuis combien de temps les sociétés étrangères sont-elles ici. Vous parlez des nouvelles sociétés.

**Le sénateur Buckwold:** Oui, des nouvelles sociétés. La Commission a-t-elle autorisé des institutions financières étrangères à se livrer à des opérations bancaires par voie de succursales au Canada depuis l'adoption de la loi?

**M. Hendley:** J'ai bien peur de ne pouvoir répondre à cette question. Nous étions constitués en corporation avant la mise en vigueur de la partie II de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

**Le président:** Je crois que nous pouvons obtenir une réponse à cette question.

**Le sénateur Molson:** Quelles filiales devront peut-être disparaître si le Livre blanc est adopté?

**M. Hendley:** Selon moi, l'entreprise de chèques de voyage Thomas Cook est relié aux banques et elle pourrait être intégrée à la nouvelle banque. La Kimstone International Corporation, qui s'occupe de financement de l'exportation par l'intermédiaire de la SEE, pourrait être autorisée à fonctionner de la même façon. Les deux filiales qui causeront des problèmes, compte tenu des propositions actuelles, seraient, premièrement, le secteur agent de voyage de Thomas Cook, par opposition à celui qui s'occupe des chèques de voyage, ainsi que l'entreprise de courtage de Ewings Limited.

**Le sénateur Cook:** Pour revenir à la question du sénateur Buckwold, les deux banques qui vont se fusionner devront



[Text]

approval. If they wished to fold in these two into the existing bank, they would probably have to obtain FIRA approval.

**The Chairman:** And there is the further difficulty, Senator Cook, that a foreign bank incorporated under the Canadian Bank Act cannot have affiliated financial institutions. That is contained in the white paper.

**Senator Cook:** No; they would have to take it over.

**The Chairman:** They have to carry on the operations within the bank charter.

**Senator Cook:** Yes, there would be a way of doing it.

**The Chairman:** Are there other questions? Mr. Hendley and Mr. Sherwood, I want to thank you very much; your information has been very useful to us and we will think about it.

**Mr. Hendley:** I am very grateful, as I say, for your patience and courtesy, gentlemen; thank you very much.

**Mr. Sherwood:** Thank you, gentlemen.

**The Chairman:** I should tell honourable senators that this is the end of the work of the committee for today. We are not sitting tomorrow, mainly because there was "no room at the inn." We intended to hold a meeting to consider Bill C-16 but could find no place and that will be fixed for next week.

However, with respect to the white paper it may well be that this will be the completion of the hearing of evidence. I doubt if it would be fair for us to attempt to call departmental officers from the Department of Finance at this time, because they are working on another draft of the Bank Act, after having received a great many submissions. I believe our value might lie in making a report raising various points which we feel have been uncovered by the evidence we have heard.

Therefore, I would, subject to the views of the committee, feel that we should not attempt at this time to invite the departmental officers of the Department of Finance. We have had the benefit of discussing with them when there was some clarification which we felt we needed with respect to the white paper. That has been given in evidence when our advisers intruded questions. Your chairman and the advisers have been working for at least two or three weeks now on an outline of a draft report. I would think it has reached the stage of draft No. 10, and that within the next couple of weeks we should have it in such a shape that we could present it to the committee.

The way in which I was thinking we might present it would be to take sections. For instance, we could present a section dealing with the reserves and the views of the advisers and the chairman for discussion in committee. Following that could be presented separately the treatment of foreign banks, going down the line in that manner. Those would appear to be two of the major points, particularly the question of reserves. We feel that we have developed a few ideas in connection with that but it will be up to the committee to tell us whether we are off base, which is the purpose of submitting it to the committee.

[Traduction]

obtenir l'autorisation de l'AEIE. S'ils veulent fusionner ces deux banques avec la banque existante, ils devront probablement obtenir l'autorisation de l'AEIA.

**Le président:** De plus, sénateur Cook, il y a le problème des banques étrangères constituées en corporations en vertu de la Loi sur les banques mais qui ne peuvent pas avoir d'institutions financières affiliées. C'est une des dispositions du Livre blanc.

**Le sénateur Cook:** Non, elles doivent prendre possession de ces institutions affiliées.

**Le président:** Leurs opérations doivent se faire dans le cadre de leur charte.

**Le sénateur Cook:** Oui, il y aura une façon de le faire.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? MM. Hendley et Sherwood, je voudrais vous remercier pour votre collaboration; vos renseignements nous ont été très utiles et nous allons les étudier.

**M. Hendley:** Comme je l'ai dit, je vous remercie de notre patience et de votre amabilité, messieurs; merci beaucoup.

**M. Sherwood:** Merci, messieurs.

**Le président:** Je dois avertir les honorables sénateurs que c'est ici que se termine le travail du Comité pour aujourd'hui. Nous ne siégerons pas demain parce qu'il n'y pas de salle libre. Nous avons l'intention de tenir une séance pour examiner le bill C-16, mais nous n'avons pu trouver d'endroit pour le faire; donc, la séance est reportée à la semaine prochaine.

Cependant, pour ce qui est du livre blanc, il se peut bien que ce soit la dernière séance sur le sujet. Je me demande s'il serait raisonnable à l'heure actuelle d'essayer de convoquer des fonctionnaires du ministère des Finances puisqu'ils travaillent à une autre rédaction de la Loi sur les banques, suite aux nombreux mémoires qu'ils ont reçus. Je vois qu'il serait bon que nous présentions un rapport sur les différentes questions qui ont été soulevées lors de l'audition des témoignages.

En conséquence, je pense sous réserve de l'opinion des membres du comité, que nous ne devrions pas essayer de convoquer, pour le moment, les fonctionnaires du ministère des Finances. Nous avons déjà eu l'occasion de discuter avec eux au moment où nous avons cru bon de demander des explications sur le livre blanc. Ils sont venu témoigner lorsque nos avocats-conseils ont posé des questions. Le président et les avocats-conseils ont travaillé pendant au moins les deux ou trois dernières semaines à la rédaction d'un projet de rapport. Je pense que nous en sommes à la dixième version et que, d'ici deux semaines, nous devrions pouvoir le présenter au Comité.

J'imagine que sa présentation pourrait se faire sous la forme de chapitre. Par exemple, il y aurait chapitre consacré aux réserves dans lequel il y aurait l'opinion des avocats-conseils et du président qu'on pourrait discuter en comité; suivrait un chapitre sur les banques étrangères et ainsi de suite. Je crois que ce serait les deux principaux points, particulièrement la question des réserves. Nous avons conçu quelques idées à ce sujet, mais nous laisserons au comité le soin de juger si elles sont réalistes; c'est d'ailleurs pourquoi nous les lui soumettons.



[Text]

**Senator Macnaughton:** Mr. Chairman, I know that one or two other foreign banks would like to appear before the committee, but surely they could do so with respect to the act itself when it comes down; they are not foreclosed.

**The Chairman:** No, and I would hope that they would not think that there would not be any reference to foreign banks in the report. However, if there is none, they do not need to appear.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, what is the number of foreign banks now in Canada?

**The Chairman:** They are in Canada in the form of financial institutions.

**Senator Macnaughton:** Reference to that is made in the white paper.

**Mr. Lewis:** I believe the inference is that they were looking for the incorporation of somewhere between 60 and 80, presumably, foreign banks when it is opened up, which is quite a sizable number, anyway. The number operating here now is available.

**Senator Molson:** It would probably be changed from the number contemplated in the white paper, though.

**Mr. Lewis:** Perhaps so.

**The Chairman:** Can that information be obtained?

**Mr. Lewis:** We have it available in our files, but I believe it is in excess of 100 financial institutions operating outside the control of the Bank Act, incorporated provincially.

**Senator Manning:** Mr. Chairman, is any information available as to the government's revised timetable for this becoming law? Is it still hoped for 1977?

**The Chairman:** As you know, the Bank Act has been extended until December 31. My view, for what it is worth, is that it would be quite a struggle to accomplish it by that time. I believe we must look forward to a new session in October, when a bill would be introduced. That would give only from a date in October to the end of the year, and I do not believe we desire to be in a position with respect to the Bank Act in which we would have to think in terms of Christmas closure.

**Senator Manning:** It looks more like the middle of 1978.

**The Chairman:** If I were asked to guess, that is what I would say.

**Senator Cook:** The idea of presenting a draft report is excellent, because when these hearings extend over a long period of time we are apt to become mixed up with respect to, or forget, what has happened earlier.

**The Chairman:** This report is drafted in such a way as to be a resumé. There will be an introduction, a summary of the headings or points in respect of which we indicate that we recommend or that we reject. Then, under each of these headings there will be a narrative as to why the recommenda-

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** Monsieur le président, je sais qu'une ou deux banques étrangères désirent comparaître devant le comité, mais elles pourront sûrement le faire au moment où la loi sera étudiée en comité; elles ne sont pas exclues.

**Le président:** Non, et j'espère qu'elles ne croient pas qu'il n'en sera nullement question dans le rapport. Toutefois, si l'on n'en traite pas, elles n'ont pas besoin de comparaître.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, combien y a-t-il de banques étrangères actuellement au Canada?

**Le président:** Elles sont au Canada à titre d'institutions financières.

**Le sénateur Macnaughton:** C'est ce qu'on mentionne dans le Livre blanc.

**M. Lewis:** Je crois qu'on en a traité lorsqu'on a abordé la question de l'éventuelle constitution en corporation de 60 à 80 d'entre elles, ce qui, de toute façon, m'apparaît un nombre passablement élevé. Le nombre de banques étrangères actuellement en exploitation au Canada est disponible.

**Le sénateur Molson:** Ce nombre n'est toutefois peut-être pas le même que celui qui est donné dans le Livre blanc.

**M. Lewis:** Peut-être.

**Le président:** Peut-on obtenir ce renseignement?

**M. Lewis:** Nous l'avons en dossier. Je crois qu'il y a plus de 100 institutions financières qui ne sont pas assujetties à la Loi sur les banques; elles ont une charte provinciale.

**Le sénateur Manning:** Monsieur le président, qu'en est-il du nouveau calendrier du gouvernement concernant l'entrée en vigueur de cette loi? Prévoit-on que cette loi sera en application en 1977?

**Le président:** Comme vous le savez, la Loi actuelle sur les banques doit demeurer en vigueur jusqu'au 31 décembre. Si l'on accorde une certaine valeur à mon opinion, je crois qu'il sera très difficile de terminer l'étude de ce projet de loi pour cette date. Je crois que nous devrons la poursuivre au cours de la prochaine session, qui débutera en octobre, au moment du dépôt du bill. Nous n'aurions alors que jusqu'à la fin de l'année pour en terminer l'étude, et je ne crois pas que la Loi sur les banques soit de ces lois que l'on peut expédier à l'approche de la clôture des fêtes.

**Le sénateur Manning:** Il me semble que l'entrée en vigueur en sera plutôt reportée au milieu de 1978.

**Le président:** Si l'on me demandait d'avancer une date, je serais du même avis que vous.

**Le sénateur Cook:** L'idée de soumettre un rapport préliminaire est excellente car, lorsque les audiences se prolongent trop, nous risquons de ne plus nous y retrouver ou d'oublier ce qui est arrivé antérieurement.

**Le président:** Ce rapport sera rédigé sous forme de résumé. Il comportera une introduction, une énumération de nos principales recommandations et des éléments que nous rejetons. Puis, sous chacune de ces rubriques, nous énoncerons les raisons de nos recommandations ou de nos rejets. Ce sera une

[Text]

tion goes one way or the other. That is perpetuating in usable from the situation up to this date, which would be useful later on.

**Senator Cook:** And if we receive further evidence, it might strengthen or it might amend what we have to say and we would have something before us.

**The Chairman:** That is right; it would be a starting point, and the members of the committee would not have to go through all the printed proceedings of the committee, as we have done, with respect to Bill C-16 which, according to the minister, is to go ahead. He delivered a speech in Toronto recently in which he indicated a number of amendments which he intends to submit to the committee of the House of Commons. Some of them, I can tell you, were on our list, and he has indicated one or two which will be eliminated, or deleted.

The minister has indicated that his aim is to get this legislation through by the end of June. We are at the stage of the third draft of our report. The format we have followed consists of an introduction and summary, followed by different headings, such as the constitutional aspects, the civil remedy provisions, the extent to which the bill proposes to legislate by regulation, and so forth.

The minister indicated he expected to be in a position to furnish the proposed amendment to the committee of the other place within two or three weeks, and within that timeframe we should have our report ready to submit to that committee. We are trying to keep on top of the play. From that point on, it is up to the committee to decide how much time we have to take and the changes we should make.

Next on the committee's agenda is the competition legislation. The competition bill, through what strikes me as a rather strange procedure, has been withdrawn. On Monday of this week there was a motion to refer the subject matter of the competition bill to the Finance Committee of the other place. In that respect, they are stealing our thunder inasmuch as it is usually the Senate which refers the subject matter of a bill to committee. Following that motion, there was a motion that the bill be withdrawn, and it, too, passed.

Where does that leave us? If it leaves us with a competition bill at all, it must be in the form of a white paper. Having been withdrawn, it is no longer a bill.

**Senator Macnaughton:** It leaves us with a title.

**The Chairman:** The other matter we have to get on to relates to amendments to the Income Tax Act, and there are some very important ones. Speaking as one who has a little knowledge of the Income Tax Act and its ramifications, there are many very useful and very qualifying proposals in the amendments. They are not, I would say, too readily discernible, and they may need some clarification as to their impact on other sections of the bill which are not specifically mentioned. Once the income tax bill is presented in the other place,

[Traduction]

façon appropriée de garder en mémoire les éléments apportés jusqu'alors, et qui pourraient être utiles plus tard.

**Le sénateur Cook:** Et si nous entendions d'autres témoignages par la suite, ce document pourrait nous aider à renforcer ou à modifier nos arguments et nous saurions sur quoi nous appuyer.

**Le président:** C'est exact; ce serait un point de départ et les membres du comité n'auraient pas à se conformer à toutes les modalités d'impression des comités, comme nous l'avons fait dans le cas de l'étude du bill C-16 qui, selon le ministre, doit être continuée. Dans le discours qu'il a prononcé récemment, à Toronto, le ministre a en effet mentionné un certain nombre d'amendements qu'il a l'intention de soumettre au comité de la Chambre des communes. Certains de ces amendements, croyez-moi, apparaissent déjà sur notre liste. Le ministre a en outre mentionné qu'un ou deux articles seraient retranchés, ou biffés.

Le ministre a déclaré qu'il avait l'intention de faire adopter cette loi pour la fin juin. Quant à nous, notre rapport en est à sa troisième version. Le plan général que nous avons suivi comprend une introduction et un résumé, puis différents titres portant sur les aspects constitutionnels, les dispositions civiles et la mesure dans laquelle les projets de loi feraient l'objet de règlements d'application etc.

Le Ministre a fait savoir qu'il serait en mesure de déposer le projet de modification au Comité de l'autre place dans deux ou trois semaines et, qu'entre-temps notre rapport devrait être prêt pour qu'il soit présenté à ce Comité. Nous essayons toujours d'être un peu en avance. A partir de ce moment, c'est ce Comité qui décidera du temps qui nous sera imparti et des modifications que nous devrions faire.

La prochaine question figurant à l'ordre du jour porte sur la législation sur la concurrence. Le projet de loi sur la concurrence a été annulé en vertu d'une procédure qui me semble bizarre. Lundi dernier, il y a eu une motion visant à renvoyer le projet de loi au Comité des finances de la Chambre. A ce sujet, ils empiètent sur notre terrain dans la mesure où d'habitude c'est au Sénat qu'il incombe de renvoyer un projet de loi en Comité. A la suite de cette motion, il y a eu une autre portant sur le retrait du projet de loi qui, elle aussi, a été adopté.

Où cela nous mène-t-il? Nous ouvrons tout au plus un projet de loi sur la concurrence qui se présentera dorénavant sous la forme d'un Livre blanc. Puisqu'il a été annulé, il ne peut plus être considéré comme un projet de loi.

**Le sénateur Macnaughton:** Il ne nous en reste qu'un titre.

**Le président:** Les autres questions que nous aurons à traiter portent sur certaines modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu dont quelques-unes sont très importantes. Bien que je connaisse fort peu la Loi de l'impôt sur le revenu et toutes ses ramifications, je peux vous dire que parmi ces modifications il y a certaines propositions qui seront à la fois très utiles et très judicieuses. Je dirais qu'à première vue il est difficile de s'en rendre compte et qu'il y aurait peut-être lieu d'obtenir certains éclaircissements quant à leur incidence sur d'autres articles du



*[Text]*

it is my view we should commence a study of the subject matter thereof. I think it is a good idea to try to deal with amendments to the Income Tax Act as quickly as possible. There are always benefits in such amendments, and I am in favour of moving such benefits into the law of the land as quickly as we can.

That is a full report on what is facing the committee at the present moment. We will meet again next Wednesday and again on Thursday. On Thursday we will again be considering the subject matter of Bill C-16, at which time we will be hearing from a company involved in the discounting of income tax returns. These companies take an assignment of the rights of the taxpayer to a refund at a discount rate. The discounter, of course, has to take his chance that the refund, when it is refunded, will be in the amount to which the taxpayer appears to be entitled. Those companies will be affected by the provisions of Bill C-16, and made a very strong request to be heard. Our policy is such that we could not refuse them, regardless of our views.

If there are no questions on our program, we will adjourn for this week.

The committee adjourned.

*[Traduction]*

projet de loi qui n'ont pas été précisément mentionnés. Dès que le projet de loi portant sur l'impôt sur le revenu aura été présenté à la Chambre, nous devrions à mon avis en entreprendre l'étude. Je crois qu'il serait judicieux d'examiner aussi rapidement que possible les modifications à la loi de l'impôt sur le revenu. Ces modifications s'avèrent toujours profitables et quant à moi je souhaiterais les voir incorporés dans la loi du pays dans les meilleurs délais.

Voilà où en est le Comité à l'heure actuelle. Nous nous réunirons mercredi et jeudi. Jeudi nous nous pencherons à nouveau sur le projet de loi C-16 et nous aurons alors l'occasion d'entendre la déposition d'une Société d'escompte fiscal. Ces sociétés, moyennant un document de cession de droits en remboursement d'impôt d'un contribuable, accordent à ce dernier le remboursement à un taux d'escompte. La société d'escompte fiscal bien entendu prend un certain risque car le montant du remboursement accordé peut-être différent de celui auquel le contribuable croyait avoir droit. Les dispositions du projet de loi C-16 auront une incidence sur ces sociétés qui ont d'ailleurs invité pour se faire entendre. Même si nous ne le voulions pas, notre politique nous oblige à les écouter.

Si vous n'avez pas d'autres questions concernant notre programme nous ajournerons jusqu'à la semaine prochaine.

La séance est levée.





WITNESSES—TÉMOINS

*Midland Financial Services Limited:*

Mr. J. Hendley, Chairman, Midland Financial Services Limited, and General Manager (International), Midland Bank Limited; and

Mr. D. G. Sherwood, President, Midland Financial Services Limited.

*Midland Financial Services Limited:*

M. J. Hendley, président, Midland Financial Services Limited, et directeur général (international), Midland Bank Limited; et

M. D. G. Sherwood, président, Midland Financial Services Limited.



Government  
Publications

Second Session  
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la  
trentième législature, 1976-1977

## SENATE OF CANADA

---

## SÉNAT DU CANADA

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

*Délibérations du comité  
sénatorial permanent des*

# Banking, Trade and Commerce

# Banques et du commerce

*Chairman:*  
The Honourable SALTER A. HAYDEN

---

*Président:*  
L'honorable SALTER A. HAYDEN

---

Wednesday, May 4, 1977

Le mercredi 4 mai 1977

Issue No. 29

Fascicule n° 29

**Tenth Proceedings On:**  
Subject-matter of bill C-16  
"Borrowers and Depositors  
Protection Act"

---

**Dixième fascicule concernant:**

La teneur du Bill C-16  
«Loi sur la protection des  
emprunteurs et déposants»

---



WITNESS:  
(See back cover)

TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON  
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Salter A. Hayden, *Chairman*  
The Honourable Alan A. Macnaughton, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa West)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\**Ex Officio Members*  
(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES  
BANQUES ET DU COMMERCE

*Président:* L'honorable sénateur Salter A. Hayden  
*Vice-président:* L'honorable sénateur Alan A. Macnaughton

Les honorables sénateurs:

Austin	Lafond
Barrow	Laird
Beaubien	Lang
Connolly	Macnaughton
(Ottawa-Ouest)	McIlraith
Cook	McNamara
Cottreau	*Perrault
*Flynn	Smith
Haig	(Colchester)
Hayden	Sullivan
	Walker—(17)

\**Membres d'office*  
(Quorum 5)

**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,  
November 16, 1976

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Hayden moved, seconded by the Honourable Senator Bourget, P.C.:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to examine and report upon the subject-matter of the Bill C-16, intituled: “An Act to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto; and

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers as may be necessary for the purposes of the said examination.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des procès-verbaux du Sénat du 16 novembre 1976

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Hayden propose, appuyé par l'honorable sénateur Bourget, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier et à faire rapport sur la teneur du Bill C-16, intitulé: «Loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois», avant que ce bill et les questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat, et

Que le comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques qu'il jugera nécessaire aux fins de ladite étude.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Robert Fortier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 4, 1977  
(32)

## [Text]

Pursuant to adjournment and notice, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9:30 a.m. to consider the following:

Subject-matter of Bill C-16, Borrowers and Depositors Protection Act.

*Present:* The Honourable Senators Hayden (*Chairman*), Macnaughton (*Deputy Chairman*), Beaubien, Connolly (*Ottawa West*), Côtteau, Flynn, Haig, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith (*Colchester*), Sullivan and Walker. (15)

*Present, not of the Committee:* The Honourable Senators Bulkowd, Desruisseaux, Manning and Molson. (4)

*In attendance:* Mr. Dawson H. Tilley, Advisor to the Committee.

*Witness:* W.C. Howard Service Ltd.: Mr. Terry Boyko, Secretary.

Following an opening statement, the Committee proceeded to the examination of the witness, assisted therein by Mr. Dawson H. Tilley.

At 10:30 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 4 MAI 1977  
(32)

## [Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill suivant:

Bill C-16, «Loi sur la protection des emprunteurs et déposants».

*Présents:* Les honorables sénateurs Hayden (président), Macnaughton (*vice-président*), Beaubien, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Côtteau, Flynn, Haig, Lafond, Laird, Lang, McIlraith, McNamara, Smith (*Colchester*), Sullivan et Walker. (15)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Bulkowd, Desruisseaux, Manning et Molson. (4)

*Aussi présent:* M. Dawson H. Tilley, conseiller du Comité.

*Témoin:* W.C. Howard Service Ltd.: M. Terry Boyko, secrétaire.

Après une déclaration préliminaire, le Comité entreprend l'interrogation du témoin avec l'aide de M. Dawson H. Tilley.

A 10 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Frank A. Jackson

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, May 4, 1977

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of Bill C-16, to provide for the protection of borrowers and depositors, to regulate interest on judgment debts, to repeal the Interest Act, the Pawnbrokers Act and the Small Loans Act and to amend certain other statutes in consequence thereof.

**Senator Salter A. Hayden (Chairman)** in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us this morning Mr. Terry Boyko, Secretary of W.C. Howard Service Ltd. Mr. Howard, who was to appear, was unable to do so.

Do you have an opening statement you wish to make, Mr. Boyko?

**Mr. Terry Boyko, Secretary, W.C. Howard Service Ltd.:** Mr. Chairman, honourable senators, I should like to express my thanks for this opportunity to appear before your committee. As is evident from the brief submitted by W.C. Howard Service Ltd., we strongly object to the premise that tax discounters are money lenders. The whole purpose of Bill C-16 seems to be directed at the lending of money. We are not money lenders.

**Senator Walker:** What are you?

**Mr. Boyko:** We are traders, as are any other merchants in business.

**The Chairman:** The nature of your business is the discounting of funds to which another person is entitled. A person may require funds owing more quickly than they would be available in the ordinary course, and in those circumstances you acquire the rights to those funds by assignment, paying some percentage of the total amount owing for that assignment.

**Mr. Boyko:** That is correct.

**The Chairman:** Does that apply to particular types of transactions?

**Mr. Boyko:** W.C. Howard Service Ltd. is mainly involved in the discounting of tax refunds. I suppose there are other discounters who deal in other areas, but our activities are confined solely to the discounting of tax refunds.

**The Chairman:** Do you operate in the field of discounting unemployment insurance payments?

**Mr. Boyko:** We do not. We tried one or two transactions but were badly burned, with the result that we decided to stay out of that area.

**The Chairman:** So, you really only operate in the area of discounting income tax refunds?

**Mr. Boyko:** That is right.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 4 mai 1977

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le bill C-16, Loi visant à assurer la protection des emprunteurs et déposants et ayant pour objet de réglementer l'intérêt sur les créances judiciaires, d'abroger la Loi sur l'intérêt, la Loi sur les prêteurs sur gages et la Loi sur les petits prêts et d'apporter des modifications corrélatives à d'autres lois.

**Le sénateur Salter A. Hayden (président)** occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons ce matin M. Terry Boyko, secrétaire de W.C. Howard Service Ltd.; M. Howard devait comparaître, mais se trouve dans l'impossibilité de le faire.

Désirez-vous faire une déclaration préliminaire, monsieur Boyko?

**M. Terry Boyko, secrétaire, W.C. Howard Service Ltd.:** Monsieur le président, honorables sénateurs, j'aimerais vous remercier de m'avoir donné la possibilité de comparaître devant votre comité. Le mémoire soumis par W.C. Howard Service Ltd., démontre clairement que nous nous opposons fortement au fait qu'on considère les escompteurs fiscaux comme des prêteurs. Le bill C-16 semble porter uniquement sur le prêt d'argent. Nous ne sommes pas des prêteurs d'argent.

**Le sénateur Walker:** Qu'êtes-vous donc?

**M. Boyko:** Nous sommes des commerçants, au même titre que les autres commerçants du monde des affaires.

**Le président:** La nature de votre commerce consiste à accorder une escompte relativement à des fonds, auxquels a droit une personne donnée. Une personne peut avoir besoin des fonds qui lui sont dus plus rapidement qu'elle ne pourrait les obtenir par le cheminement ordinaire; en pareilles circonstances, vous acquérez, par une cession de fonds, le droit à ces fonds, et versez un certain pourcentage de la somme totale due en retour de cette cession de fonds.

**M. Boyko:** C'est exact.

**Le président:** Cela se rapporte-t-il à un type particulier de transactions?

**M. Boyko:** W.C. Howard Service Ltd. s'occupe surtout de l'escompte des remboursements d'impôt. Je suppose qu'il y a des escompteurs qui opèrent dans d'autres domaines, mais nos activités se limitent à l'escompte des remboursements d'impôt.

**Le président:** Vous occupez-vous de l'escompte des prestations d'assurance-chômage?

**M. Boyko:** Non. Nous avons tenté une ou deux transactions, mais nous nous sommes faits lamentablement avoir, et avons donc décidé de nous retirer de ce domaine.

**Le président:** Donc, vous ne vous occupez vraiment uniquement que de l'escompte des remboursements d'impôt?

**M. Boyko:** C'est exact.

[Text]

**Senator Laird:** Do you confine your operations to that area for the most part?

**Mr. Boyko:** Only to that area, senator.

**Senator Walker:** Do you not get your fingers burned in that area, too?

**Mr. Boyko:** We do, but through the process of being in business for several years and the education that comes with it, we have learned how to cope with that situation.

**Senator Walker:** Do you try to assist your customers in obtaining their refunds?

**Mr. Boyko:** We do, yes, through our tax consulting service.

**Senator Walker:** And do you arrange to take a percentage of the refund in advance?

**Mr. Boyko:** Only if the client chooses to sell his refund to us.

**Senator Walker:** And if he does not choose to sell it, what then?

**Mr. Boyko:** In that case we charge a fee for the preparation of the client's income tax return.

**Senator Walker:** But part of your business is arranging in advance to take a cut of what you obtain by way of refunds for your customers?

**Mr. Boyko:** Yes, but only at the request of the taxpayer.

**Senator Walker:** You could not do so otherwise.

**Mr. Boyko:** We do not twist their arms.

**The Chairman:** I am just wondering whether the word "advance" is the correct description of the way in which this business is carried on. My understanding of the way you operate is that you acquire an assignment of the rights of a taxpayer to a refund to which he is entitled by virtue of his income tax return. That is the arrangement you enter into, is it not?

**Mr. Boyko:** That is correct.

**The Chairman:** You enter into an agreement with the taxpayer as to the amount which you are willing to pay for the assignment of that right. Is that correct?

**Mr. Boyko:** That is right.

**The Chairman:** What elements do you look to in arriving at your decision as to the amount which you offer the taxpayer for the assignment of his right to the tax refund?

**Mr. Boyko:** We establish a policy as to the percentage we are prepared to pay out and we try to adhere to that percentage for the full taxation season. The percentage, of course, will vary from case to case. Unless an individual has dealt with us previously, we would have no way of knowing how reliable his information is. Once we have had experience with a given client, we are more generous with him the second and third times around than we are on the first occasion on which we deal with him.

[Traduction]

**Le sénateur Laird:** Limitez-vous la plus grande partie de vos opérations à ce domaine?

**M. Boyko:** Uniquement à ce domaine, sénateur.

**Le sénateur Walker:** N'êtes-vous pas parfois victimes de fraudeurs, même dans des transactions de cette nature?

**M. Boyko:** Oui, mais ayant été en affaire depuis plusieurs années, nous avons beaucoup appris, et nous savons maintenant comment nous sortir de pareille situation.

**Le sénateur Walker:** Tentez-vous d'aider vos clients à obtenir leurs remboursements?

**M. Boyko:** Oui, par l'intermédiaire de notre service de consultation fiscale.

**Le sénateur Walker:** Et prenez-vous des arrangements pour recevoir un certain pourcentage du remboursement à l'avance?

**M. Boyko:** Uniquement si le client décide de nous vendre son remboursement.

**Le sénateur Walker:** Et s'il décide de ne pas le faire, que se produit-il alors?

**M. Boyko:** Dans ce cas-là, nous exigeons des frais pour la préparation de la déclaration d'impôt sur le revenu du client.

**Le sénateur Walker:** Mais vous êtes censé, dans le cadre de vos affaires, prendre à l'avance des dispositions afin de prélever un certain montant des sommes que vous obtenez, à titre de remboursement pour vos clients.

**M. Boyko:** Oui, mais seulement à la demande du contribuable.

**Le sénateur Walker:** Vous ne pourriez le faire autrement.

**M. Boyko:** Nous ne l'obligeons pas.

**Le président:** Je me demande tout simplement si le mot «à l'avance» est la description correcte de cette façon de procéder. D'après ce que je puis comprendre, vous obtenez une cession des droits d'un contribuable à un remboursement auquel il a droit en vertu de sa déclaration d'impôt. C'est bien l'entente que vous concluez n'est-ce pas?

**M. Boyko:** C'est exact.

**Le président:** Vous vous entendez donc avec le contribuable sur le montant que vous êtes disposé à payer pour la cession de ce droit. Est-ce exact?

**M. Boyko:** C'est exact.

**Le président:** Sur quels éléments vous basez-vous pour déterminer le montant que vous offrez au contribuable pour la cession de son droit au remboursement d'impôt?

**M. Boyko:** Nous établissons une ligne de conduite quant au pourcentage que nous sommes disposés à déboursier et nous essayons de maintenir ce pourcentage pour toute la saison de l'impôt. Le pourcentage variera naturellement d'un client à l'autre. A moins qu'une personne n'ait déjà eu affaire avec nous, nous n'aurions aucun moyen de savoir si les renseignements qu'il nous fournit sont sûrs. Une fois que nous avons déjà eu affaire à un client, s'il fait de nouveau appel à nos services, nous sommes plus généreux avec lui que nous ne l'avons été la première fois.



*[Text]*

**The Chairman:** What risks do you weigh before deciding to advance moneys against an income tax refund?

**Mr. Boyko:** We have to decide, first of all, whether in fact the taxpayer has told us the truth about his income. He may bring us one or two T-4 slips and tell us that they represent the sum total of his income for the year, but in fact he may have other T-4s which he has not shown us. He may have collected unemployment insurance which he has told us nothing about. We simply never know whether in fact the taxpayer has told us the truth about his income.

Another risk factor is that we do not know, and cannot readily determine, whether the taxpayer has an outstanding balance with Revenue Canada from previous taxation years. If a taxpayer has an amount outstanding from other taxation years, it will deduct the amount owing from any refund due before issuing us the refund cheque.

**The Chairman:** I take it you get no information from the authorities at Revenue Canada.

**Mr. Boyko:** We can get the information if we get authorization from the client, and that authorization would consist of written consent from the client authorizing us to check out his tax file. In actual practice, however, we cannot operate in that way. The type of person we deal with is not willing to give us sufficient time to check out his records. When a client comes to us, he wants his money right away. He does not want to wait until we have had an opportunity to check his records.

**Senator Walker:** But you are in the driver's seat; you are the one putting up the money.

**Mr. Boyko:** If he consents. We have made these arrangements whereby we can go down to the department, but we will get the authorization and tell him to come back the next day and in nine cases out of 10 he does not show up again so we have lost him as a customer.

**Senator Walker:** Are you a former employee of the income tax department?

**Mr. Boyko:** Yes, I worked with Revenue Canada from 1953 to the end of 1964.

**Senator Walker:** And your partner, Mr. Howard?

**Mr. Boyko:** No, Mr. Howard was a former government employee with several other departments. His last assignment was with the Unemployment Insurance Commission in Edmonton, where he spent about three years.

**The Chairman:** Going back to that transaction, supposing the taxpayer, on the income tax form, appears to be entitled to \$100 refund, what would be the rate of discount or what would be the payment you would make him for the purchase of that right?

**Mr. Boyko:** For this current year our payouts ranged anywhere from 70 to 90 cents on the dollar. That is in our particular firm. I cannot speak for other discount firms.

*[Traduction]*

**Le président:** Quels risques calculez-vous avant de décider de prêter de l'argent comme garantie un remboursement d'impôt?

**M. Boyko:** Nous devons tout d'abord déterminer si le contribuable nous a bel et bien dit la vérité au sujet de son revenu. Il peut nous fournir un ou deux bordereaux T-4 et nous dire que ces derniers représentent tout son revenu pour l'année, alors, il se peut qu'il nous cache d'autres bordereaux T-4s. Il peut avoir perçu des prestations d'assurance-chômage au sujet desquelles il ne nous a rien dit. Nous ne savons tout simplement jamais si le contribuable nous a bel et bien dit la vérité au sujet de son revenu.

Un autre élément de risque est le fait que nous ne savons pas, et que nous ne pouvons pas facilement déterminer, si le contribuable a un solde débiteur auprès de Revenu Canada pour les années d'imposition antérieures. Si un contribuable a un tel solde débiteur pour d'autres années d'imposition, Revenu Canada déduira le montant de tout remboursement dû avant de nous remettre le chèque de remboursement.

**Le président:** J'imagine que vous ne pouvez obtenir aucun renseignement de Revenu Canada.

**M. Boyko:** Nous pouvons obtenir ces renseignements si le client nous en donne l'autorisation; cette dernière consisterait en une approbation écrite du client nous autorisant à vérifier son dossier fiscal. En pratique, toutefois nous ne pouvons agir de la sorte. D'ordinaire la personne qui vient nous voir n'est pas toujours prête à nous donner assez de temps pour vérifier ses dossiers. Lorsqu'un client vient chez nous, il veut son argent immédiatement. Il ne veut pas attendre et nous laisser le temps de vérifier ses dossiers.

**Le sénateur Walker:** Mais c'est vous qui tenez tous les atouts; c'est vous qui versez les fonds.

**M. Boyko:** Si le client est d'accord. Nous prenons des dispositions nous permettant de nous rendre au ministère, mais après avoir obtenu l'autorisation et avoir dit au client de revenir le lendemain, il arrive neuf fois sur dix qu'il ne revienne pas, si bien que nous l'avons perdu comme client.

**Le sénateur Walker:** Avez-vous déjà travaillé au ministère du Revenu national?

**M. Boyko:** Oui, j'y ai travaillé de 1953 à la fin de 1964.

**Le sénateur Walker:** Et votre associé, M. Howard?

**M. Boyko:** Non, M. Howard a été autrefois à l'emploi de plusieurs autres ministères. C'est comme employé de la Commission d'assurance-chômage à Edmonton, où il a passé environ trois ans, qu'il a travaillé au gouvernement pour la dernière fois.

**Le président:** Revenons à cette transaction, et supposons que sur sa formule de déclaration d'impôt le contribuable semble pouvoir bénéficier d'un remboursement de \$100, quel taux d'escompte lui accorderiez-vous, si vous voulez, combien lui donneriez-vous pour l'achat de ce droit?

**M. Boyko:** Pour l'année en cours, nous avons décaissé de 70 à 90 cents le dollar. C'est du moins la pratique de notre



[Text]

**The Chairman:** What do you include in the word "payout"?

**Mr. Boyko:** The actual cash we pay out.

**The Chairman:** There is no other payment that is charged?

**Mr. Boyko:** No, once the taxpayer agrees to sell his refund to us, our profit comes out of the discount. There are no other hidden fees or charges.

**Senator Laird:** Do you enter into any written contract with the taxpayer whereby he would reimburse you if he misinformed you and you found yourselves in a deficit position with him?

**Mr. Boyko:** We had such a contract drawn up for this current year, but in actual practice it will be impossible to enforce it because these people have a way of disappearing.

**The Chairman:** Any questions?

The applicable provision in the bill is to be found at the bottom of page 7 and continuing on to page 8. It is in the definitions section. From that you will see that this paragraph is aimed directly at this kind of transaction. It says:

(4) For greater certainty, where an amount refundable under the *Income Tax Act* or any other amount, whether ascertained, ascertainable or otherwise, that is payable by Her Majesty in right of Canada, either immediately or at a future time to any person, is assigned or sold to another person for a consideration in money or money's-worth, that transaction is a payment of money in consideration for an assignment or sale of a right to receive, at a time or times in the future, an amount or amounts in money or money's worth, within the meaning of paragraph (b) of the definition "lending transaction" in subsection (1).

Now if you were only looking at the law and the interpretation, since it is the sale and transfer of a right, I suppose it might raise a number of questions as to the validity of a declaration by the federal authority that the sale of a right is interest. That is a question we may have to look at and consider whether the federal authority can deal in that area. I understand that some of the provinces have passed legislation which has the effect of preventing you from operating in those provinces, in that right?

**Mr. Boyko:** Not from actually operating, but the legislation is so restrictive there is no chance for the discounter to make a profit, so we have voluntarily had to retire from that particular business.

**The Chairman:** What is the nature of the law, can you tell us?

**Mr. Boyko:** I can only go by hearsay because I do not have copies of the particular legislation, but it is my understanding that in British Columbia the government is passing legislation

[Traduction]

maison, mais je ne me fais point le porte-parole des autres maisons qui offrent des escomptes.

**Le président:** Lorsque vous parlez de «décaissement», qu'entendez-vous exactement?

**M. Boyko:** Il s'agit de l'argent comptant que nous payons.

**Le président:** Le client n'a rien d'autre à payer?

**M. Boyko:** Non, une fois que le contribuable convient de nous vendre son remboursement, notre profit est la différence entre celui-ci et l'escompte accordé. Il n'y a pas d'autres frais cachés ni d'honoraires.

**Le sénateur Laird:** Passez-vous avec le contribuable un contrat écrit en vertu duquel il aurait à vous rembourser s'il vous avait donné de faux renseignements qui vous mettraient dans une situation déficitaire à son égard?

**M. Boyko:** Nous avons en effet rédigé un contrat de ce genre pour l'année en cours, mais dans la pratique il sera impossible d'en appliquer les dispositions car ces gens ont l'habitude de ne pas laisser de traces.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

La disposition applicable du bill se trouve au bas de la page 7 et au début de la page 8, dans la partie contenant les définitions. En parcourant ces lignes vous constaterez que ce paragraphe vise directement ce genre de transaction. On y lit ce qui suit:

(4) toute cession d'un droit de recevoir une somme remboursable en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ou une somme, déterminable ou non, dont Sa Majesté du chef du Canada est débitrice à quelque moment que ce soit moyennant une contrepartie pécuniaire ou convertible en argent est assimilée au versement d'une somme d'argent en contrepartie de la cession du droit d'acquérir, à une ou plusieurs dates ultérieures, une ou plusieurs sommes d'argent ou des contreparties convertibles en argent au sens de l'alinéa b) de la définition du terme «prêt» énoncée au paragraphe (1).

Si l'on ne faisait que considérer la loi et son interprétation, puisqu'il s'agit de la vente et du transfert d'un droit, je suppose que cela soulèverait un certain nombre de questions concernant la validité d'une allégation faite par une autorité compétente du gouvernement fédéral voulant que la vente d'un droit représente un intérêt. C'est une question qu'il nous faudra peut-être examiner en nous demandant si cette autorité fédérale est habilitée à prendre position en ce domaine. On me dit que certaines provinces ont adopté des lois qui vous empêchent de vous y installer; est-ce exact?

**M. Boyko:** Non de l'exploitation en soi, mais le projet de loi est tellement restrictif qu'il n'existe aucune possibilité pour l'escompteur de réaliser un bénéfice. Nous nous sommes donc volontairement retirés de ce genre d'affaires.

**Le président:** Pourriez-vous nous dire quelle est la nature de ce projet de loi?

**M. Boyko:** Ce que je sais n'est que par oui-dire parce que nous n'avons pas d'exemplaire de cette loi, mais, d'après ce que j'ai compris, le gouvernement de Colombie-Britannique va

[Text]

to require the discounter to pay a minimum of 85 cents on the dollar for the refund due. Manitoba apparently has passed legislation which requires the discounter to pay up 95 cents on the dollar. Under that type of legislation it is not possible to make a profit, because of the risk factors involved. We have not covered all the risk factors yet. We started in on this, but we got side-tracked.

**Senator Laird:** But you have set them out in your written brief.

**Mr. Boyko:** Yes.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Could I ask the witness what his average discount is?

**The Chairman:** I did ask him that. He said the payout was 70 to 90 per cent.

**Mr. Boyko:** For this last year we paid out a minimum of 70 and up to 90 per cent, depending on how secure we felt about the situation.

**Senator Connolly (Ottawa West):** So the discount ranges between 10 and 30 per cent, is that right?

**The Chairman:** The risk, of course, is the honesty and integrity of the taxpayer. He may file a return on which he shows, a refund coming to him, but that is only as good as his disclosure of what income he has, and I understand you to say that you usually accompany the taxpayer to the income tax office so as to check, as best you can, the state of his account, is that right?

**Mr. Boyko:** It is not that practical. If you are running a one-man or a two-man operation, you cannot close the office and take the client down to the tax department to check his return. This would take an hour or an hour-and-a-half. So it is only in very isolated cases you are able to actually accompany the taxpayer. If you are to do any checking you have to get written authorization from the taxpayer and then go to the department and get the details you want or that you need to verify the taxpayer's balance. Mainly we are concerned with balances unpaid from a previous year. But if we take the time to do this, then in nine cases out of 10 the taxpayer will not come back the next day in order to finalize the transaction.

**The Chairman:** They will go someplace else because they want the money right away.

**Mr. Boyko:** They want it right now.

**Senator Macnaughton:** Can you give us any general idea of the average amounts you are dealing with in dollars and cents?

**Mr. Boyko:** You are wondering about the size or the amounts of the refunds?

**Senator Macnaughton:** Yes.

**Mr. Boyko:** We normally do not deal with very small amounts. We have a minimum of about \$75. The refund must be at least \$75 before we will consent to purchase it. We have dealt with amounts as high as \$2,500.

[Traduction]

adopter une loi pour exiger que l'escompteur paye un minimum de 85c. par dollars en remboursement. Apparemment, le Manitoba a adopté une loi qui exige que l'escompteur paye jusqu'à 95c par dollar. En vertu de ce type de loi, il n'est pas possible de réaliser un bénéfice vu les facteurs de risque qui existent. Nous ne les avons pas tous couverts pour l'instant. Nous avons abordé cette question mais on nous a écartés.

**Le sénateur Laird:** Mais vous l'avez exposé dans votre mémoire écrit.

**M. Boyko:** Oui.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Pourrais-je demander au témoin quel est son escompte moyen?

**Le président:** je le lui ai déjà demandé. Il a déclaré que le débours était de 70 à 90 p. 100.

**M. Boyko:** L'année dernière, nous avons versé un minimum de 70 à 90 p. 100 suivant la confiance que nous inspirait la situation.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** De sorte que les escomptes s'échelonnent entre 10 et 30 p. 100, est-ce exact?

**Le président:** Bien entendu, le risque dépend de l'honnêteté et de l'intégrité du contribuable. Il peut remplir une déclaration d'impôt sur laquelle il indique le remboursement qui lui revient, mais ce n'est valable que dans la mesure où il déclare son revenu et, d'après ce que j'ai compris, vous avez dit que vous accompagnez d'ordinaire le contribuable au bureau de l'impôt sur le revenu afin de vérifier, le mieux possible, l'état de son compte, est-ce exact?

**M. Boyko:** Ce n'est pas très pratique. Si vous dirigez un bureau seul ou à deux, vous ne pouvez pas fermer pour emmener le client au ministère du Revenu et y vérifier sa déclaration d'impôt. Il faudrait une heure ou une heure et demie pour cela. Ce n'est donc que dans des cas très isolés que l'on peut en fait accompagner le contribuable. Pour effectuer une vérification, il faut obtenir l'autorisation écrite du contribuable, s'adresser au Ministère et obtenir les détails nécessaires pour vérifier son solde. Nous nous occupons surtout des soldes impayés des années précédentes. Mais quand on prend le temps de le faire, neuf fois sur dix, le contribuable ne reviendra pas pour conclure l'affaire.

**Le président:** Il ira ailleurs parce qu'il veut l'argent sur-le-champ.

**M. Boyko:** C'est cela.

**Le sénateur Macnaughton:** Pouvez-vous nous donner une idée générale quand à la moyenne des montants que vous manipulez?

**M. Boyko:** Vous voulez connaître l'importance ou le montant des remboursements?

**Le sénateur Macnaughton:** Le montant.

**M. Boyko:** Normalement nous ne nous occupons pas des très petits montants. Le minimum est d'environ \$75. Le remboursement doit s'établir à au moins \$75 pour que nous consentions à l'acheter. Dans certains cas, nous avons eu des montants aussi élevés que \$2,500.



[Text]

**Senator Macnaughton:** An average, I suppose, would be around \$500.

**Mr. Boyko:** For this past year the average amount would be \$400 to \$500.

**Senator Manning:** On page 5 of the brief you say:

The average percentage paid out by W.C. Howard Service Ltd. on refunds was 69 per cent.

I am a little confused by this figure. You mentioned earlier that your range is from 70 cents to 90 cents in the dollar.

**Mr. Boyko:** You will notice that that statement is for the year ended January 31, 1976, which was two seasons ago basically, because that covered the refunds which were due for 1974. We did not submit a more current statement. For discounting of the 1976 refunds, which is in the early part of 1977, our percentage of pay-out went up from where it was in 1974.

**Senator Manning:** Was this a change in policy on the part of the company?

**Mr. Boyko:** That is correct.

**The Chairman:** How soon after the income tax return of the taxpayer has been filed does he come to you and try to sell his right to a refund?

**Mr. Boyko:** As soon as he has his information, which will probably be around February 1 of each year.

**The Chairman:** So if you were dealing with a 1974 return on which a refund was claimed, he would come to you by the beginning of February, 1975?

**Mr. Boyko:** That is right, 1975. Some people try to come earlier, but normally we do not start dealing with these people until after February 1, because we know quite well that 99 per cent of them do not have their T-4 slips available by that time.

**The Chairman:** I take it there are other firms in this kind of business as well as yours?

**Mr. Boyko:** In Edmonton about eight different firms were listed in the telephone directory. The Alberta Government passed legislation requiring us to register with the Department of Consumer and Corporate Affairs. I understand that they have somewhere in the neighbourhood of 50 discounters registered in the Province of Alberta.

**The Chairman:** Discounting various types of transactions?

**Mr. Boyko:** Primarily I would say they would be discounting tax refunds.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Where do you get your funds? Do you just make arrangements with the bank?

**Mr. Boyko:** Most of the funds are borrowed money, naturally. Of course, we have to have personal collateral to get a loan from the bank in the first place.

[Traduction]

**Le sénateur Macnaughton:** En moyenne, je suppose, qu'ils sont d'environ \$500.

**M. Boyko:** L'an dernier, la moyenne variait entre \$400 et \$500.

**Le sénateur Manning:** A la page 5 du mémoire vous déclarez:

Le pourcentage moyen versé par la W. C. Howard Service Ltd. pour les remboursements était de 69 p. 100.

Ce chiffre porte à confusion. Vous avez dit précédemment qu'il était d'environ de 70¢ à 90¢ pour un dollar.

**M. Boyko:** Vous remarquerez que cette déclaration vaut pour l'exercice clos le 31 janvier 1976, soit deux exercices auparavant, et portait donc sur les remboursements dûs pour 1974. Nous n'avons pas présenté d'exposé plus récent. Pour ce qui est de l'escompte des remboursements de 1976, qui nous parviennent au début de 1977, le pourcentage des sommes que nous avons versées a augmenté par rapport à 1974.

**Le sénateur Manning:** Doit-on y voir un rajustement des politiques de l'entreprise?

**M. Boyko:** C'est exact.

**Le président:** Après l'envoi de sa déclaration d'impôt, le contribuable attend-il un certain temps avant de communiquer avec vous et de tenter de vous céder son droit à un remboursement?

**M. Boyko:** Il communique avec nous dès qu'il dispose des renseignements nécessaires, c'est-à-dire vers le 1<sup>er</sup> février de chaque année.

**Le président:** Ainsi, dans le cas des déclarations de 1974 pour lesquelles les contribuables demandent un remboursement, ces derniers vous consultent au début de février 1975.

**M. Boyko:** C'est exact, en 1975. Certaines personnes nous consultent avant cette date mais, en général, nous n'étudions pas leur dossier avant le 1<sup>er</sup> février car nous savons très bien que, dans 99 p. 100 des cas, ces personnes ne disposent pas à ce moment de leurs feuillets T-4.

**Le président:** Je crois que vous n'êtes pas la seule entreprise à mener ce genre d'activités.

**M. Boyko:** Dans l'annuaire téléphonique d'Edmonton, on relève une liste de huit entreprises différentes. Le gouvernement de l'Alberta a adopté une loi nous obligeant à nous enregistrer auprès du ministère de la Consommation et des Corporations. Je crois qu'il existe environ 50 escompteurs attirés en Alberta.

**Le président:** Des escompteurs qui s'occupent de divers genres d'opérations?

**M. Boyko:** Je dirais qu'il s'agit principalement d'escomptes de remboursements d'impôt.

**Le sénateur Connolly (Ottawa Ouest):** D'où tirez-vous vos fonds? Faites-vous simplement des arrangements avec la banque?

**M. Bokyo:** Évidemment, la plupart des fonds dont nous disposons proviennent d'emprunts. Il est clair que nous devons



[Text]

**Senator Connolly (Ottawa West):** So the measure of your profit is roughly the difference between what you pay for your money and what you are able to get out of the discount?

**Mr. Boyko:** That is right. Of course, if you possess the money and do not have to borrow any that is fine.

**The Chairman:** The difference would be not only the cost of the funds but also administrative costs.

**Senator Connolly (Ottawa West):** There would be overheads too, of course.

**The Chairman:** Even on that basis, if on \$100 refund you paid out \$70 your profit would not be the \$30 difference; the \$30 would be your gross.

**Mr. Boyko:** That is the gross margin, yes.

**The Chairman:** Could you follow such a transaction through to show us what would be left of the \$30 for your profit?

**Mr. Boyko:** It would depend on how the person is able to operate and how low he can keep the expenditures. Most tax discounters try to operate in a low rent area in order to minimize their expenses and thereby maximize their profits, of course.

**Mr. D. H. Tilley, C.A., Adviser to the Committee:** Appendix "C" of the brief shows approximately \$41,000 refunds collected in 1976 and a cost of refunds purchased of approximately \$28,000, which gives a ratio of approximately 68 per cent of costs to refunds collected. Are the costs of the refunds purchased applicable only to refunds that are in fact collected? In other words, is there any element of write-off there? Is that all refunds or only those collected?

**Mr. Boyko:** The refunds collected, only the amounts that were actually collected from Revenue Canada. We were expecting a few dollars more than the amount shown, but they did not materialize.

**Mr. Tilley:** Does the cost contain the cost of those you paid out but did not collect?

**Mr. Boyko:** That is right.

**Mr. Tilley:** So it is the total?

**Mr. Boyko:** Right.

**Mr. Tilley:** They are both on a cash basis?

**Mr. Boyko:** They are both on a cash basis, and in this statement there is no mean to provide for any further write-off, because it is taken into account.

**The Chairman:** If you do not collect, that is the end of the road.

**Mr. Boyko:** That is the end of the road, and you cannot get money out of Revenue Canada, not that easily.

[Traduction]

en premier lieu engager des personnes chargées de contracter un emprunt auprès des banques.

**Le sénateur Connolly (Ottawa Ouest):** Ainsi, vos bénéfices représentent à peu près la différence entre ce qu'il vous en coûte pour emprunter et ce que vous pouvez tirer de l'escompte.

**M. Boyko:** C'est exact. Évidemment, c'est encore mieux si vous disposez de certains fonds et si vous n'êtes pas forcés d'emprunter.

**Le président:** La différence représenterait non seulement le coût de l'emprunt mais également certains frais administratifs.

**Le sénateur Connolly (Ottawa Ouest):** Nous devons évidemment payer certains frais généraux.

**Le président:** Même là, si vous versez \$70 à un contribuable pour un remboursement de \$100, vos bénéfices ne sont pas de \$30; cette somme ne représente que vos profits bruts.

**M. Bokyo:** En effet.

**Le président:** Pourriez-vous nous donner les détails d'une opération de ce genre et nous dire ce qui vous resterait de cette somme de \$30?

**M. Bokyo:** Tout dépend de la façon dont l'escompteur fonctionne et des dépenses qu'il effectue. Évidemment, la plupart des escompteurs essaient d'installer leurs bureaux dans des secteurs où les loyers sont peu élevés pour réduire leurs dépenses et ainsi retirer le plus de bénéfices possible.

**M. D. H. Tilley, C.A., conseiller du comité:** L'appendice «C» du rapport indique des remboursements perçus en 1976 pour environ 41,000 dollars et un coût d'achat des remboursements d'environ 28,000 dollars, ce qui donne un taux d'environ 68 p. 100 des remboursements perçus. Les frais d'achat des remboursements, s'appliquent-ils uniquement aux remboursements qui sont effectivement perçus? En d'autres termes, y-a-t-il des annulations comptables? S'agit-il du montant total des remboursements ou seulement des fonds qui ont été perçus?

**M. Boyko:** Il s'agit de ceux qui ont été versés par Revenu Canada. Nous nous attendions pourtant à une somme plus élevée que le montant indiqué.

**M. Tilley:** Les frais comprennent-ils tout ce que vous avez payé mais que vous n'avez pas perçus?

**M. Bokyo:** Oui.

**M. Tilley:** C'est donc le total?

**M. Bokyo:** Oui.

**M. Tilley:** Les deux se font en espèces?

**M. Boyko:** Oui, et il n'est pas nécessaire de prévoir d'autres annulations comptables car elles sont toujours prises en considération.

**Le président:** Si vous ne recouvrez pas votre argent, vous êtes fini.

**M. Boyko:** Oui, et il n'est pas facile de soutirer de l'argent à Revenu Canada.

[Text]

**Senator Walker:** Is that all you made in 1976, \$9,584? Is Appendix "C" your statement for the end of January, 1976?

**Mr. Boyko:** For the end of January, 1976, which basically represents our discounting operations for the year 1975.

**Senator Walker:** What are you down here for? You are not down here fighting to keep that mighty income, are you?

**Mr. Boyko:** No, but the business increased in 1976 and 1977, and there are prospects for increasing it further.

**Senator Walker:** What did you make the year before?

**Mr. Boyko:** About \$7,000.

**Senator Walker:** And you are in business for \$7,000 in one year and \$9,500 the next?

**Mr. Boyko:** No. This is only part of my income, but it is an important part of it.

**Senator Macnaughton:** This has to be split between two?

**Mr. Boyko:** Right.

**The Chairman:** Plus whatever clerical staff you may have.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is in there, \$600 for wages.

**Senator Walker:** It would cost that much to prepare this brief, would it not, it would cost you a year's profit?

**Mr. Boyko:** No. It cost a little bit in time and effort, but it did not cost us any money to present this brief, other than the expense of coming here.

**The Chairman:** How much of an increase, percentage or otherwise, have you had in your income from discounting in the year following January 31, 1975?

**Mr. Boyko:** For the year 1976 we would be discounting 1975 refunds. We did not appreciably increase our income; it was probably by about 15 per cent. However, for this current year the prospects are much brighter. We will probably increase our business by a further 20 per cent.

**Senator Molson:** Mr. Chairman, I do not believe we know how long the claims are outstanding. What is the average length the claims are outstanding at the time?

**Mr. Boyko:** When the Alberta government passed its legislation they went to Revenue Canada and were told that the average waiting period would be eight weeks. We do not quite agree with this figure; we have to wait far more than eight weeks in some cases. The reason we have to wait for this money is, we learned from sources within the tax department, that the discounted returns were stockpiled and not processed, for some reason of which I am not aware. They literally get these returns, sit on them and do not process them in due course.

**Senator Connolly (Ottawa West):** That is unfair, is it not?

[Traduction]

**Le sénateur Walker:** Vous n'avez touché que \$9,584 en 1976? L'appendice «C» représente-t-il votre déclaration pour la fin du mois de janvier 1976?

**M. Boyko:** Pour la fin de janvier 1976, ce qui en fait qui représente nos opérations d'escompte pour l'année 1975.

**Le sénateur Walker:** Pourquoi faites-vous ce métier? Sûrement pas pour préserver votre revenu?

**M. Boyko:** Non, mais ce secteur d'activité s'est développé en 1976 et en 1977 et il est vraisemblable qu'il continuera sur sa lancée.

**Le sénateur Walker:** Combien avez-vous touché l'année précédente?

**M. Boyko:** Environ \$7,000.

**Le sénateur Walker:** Et vous faites ce métier pour \$7,000 une année et \$9,500 l'autre?

**M. Boyko:** Non. Ce n'est qu'une partie de mon revenu mais c'est une partie importante.

**Le sénateur Macnaughton:** Cette somme doit être divisée par deux?

**M. Boyko:** Oui.

**Le président:** Sans compter le personnel de bureau.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-ouest):** C'est ici, salaire: \$600.

**Le sénateur Walker:** Cette somme servirait à préparer ce mémoire, n'est-ce pas? Cela vous coûterait donc une année de bénéfices?

**M. Boyko:** Non. Il faut du temps et des efforts mais nous n'avons pas dépensé d'argent pour présenter ce rapport, à l'exception des frais de déplacement.

**Le président:** A combien se chiffre l'augmentation, en pourcentage ou autre, de votre revenu provenant des opérations d'escompte que vous avez menées après le 31 janvier 1975?

**M. Boyko:** Pour l'année 1976, nous escomptons les remboursements de l'année 1975. Notre revenu n'a pas beaucoup augmenté: probablement de l'ordre de 15%. Cette année, cependant, les perspectives sont meilleures. L'augmentation sera probablement de l'ordre de 20%.

**Le sénateur Molson:** Monsieur le président, je ne crois pas que nous sachions combien de temps il faut attendre les créances fiscales. Quelle est la durée moyenne en ce moment?

**M. Boyko:** Lorsque le gouvernement albertain a adopté sa loi, il s'est adressé à Revenu Canada qui lui a dit que la période moyenne d'attente serait de huit semaines. Ce chiffre ne nous semble pas tout à fait exact; nous devons attendre beaucoup plus longtemps que huit semaines dans certains cas. La raison en est, avons-nous appris de sources du ministère de l'Impôt, que les déclarations d'impôt escomptées étaient accumulées et non dépouillées, pour quelque raison que j'ignore. Le ministère obtient vraiment ces déclarations, attend et ne les dépouille pas en temps et lieu.

**Le sénateur Connolly (Ottawa Ouest):** C'est injuste, n'est-ce pas?



[Text]

**Senator Molson:** What is the average time outstanding? Is it a matter of six months, over six months, or a year?

**Mr. Boyko:** In some cases we get them back as early as six weeks, but the average case would be more like 2½ months or ten weeks. In some cases it is four to five months before the refund finally comes through.

**The Chairman:** The delays in getting the funds, Senator Molson, of course, would involve as one factor the increase in the cost of their funds with more interest to pay.

Do you run into situations in which the amount of the refund, when it is ultimately paid, is less than that shown by the taxpayer on his form with which you deal?

**Mr. Boyko:** Oh, yes; that happens quite often, because we do not always know about a person's balance from the previous year. In some cases the taxpayers fail to report the amount of unemployment insurance received and Revenue Canada is able to match the amount to the return before the assessment notice is issued. So they will add the unemployment insurance.

**The Chairman:** Do you find cases in which the return has been assessed that there is no refund?

**Mr. Boyko:** Yes, we have come up with a number of those cases each year.

**The Chairman:** What do you do in those cases?

**Mr. Boyko:** There is nothing we can do.

**The Chairman:** Do you attempt to find the taxpayer?

**Mr. Boyko:** We try to find them, but when dealing with a transient becomes pretty hard to catch up with him. It would only be a waste of money to try to collect the amount.

**Senator Buckwold:** If there is no refund and you could find the person, would you have any claim at all? Do you not sort of make a deal that you will pay so much for the potential refund and, if it is not there, that is your tough luck?

**Mr. Boyko:** Yes, we more or less take it on the chin.

**Senator Buckwold:** My question is: If you know the fellow and find out that there is no refund, do you have any legal recourse against him?

**Mr. Boyko:** Only in so far as he has given us incorrect information in the first place. I suppose we could make a case on that premise.

**Senator Buckwold:** Have you ever taken anyone to court for this?

**Mr. Boyko:** We have not tried to press the issue because our costs would probably outweigh any return we would possibly get.

**Senator Buckwold:** Do any persons pay you back voluntarily for shortages?

[Traduction]

**Le sénateur Molson:** Quelle est la période moyenne d'attente? S'agit-il de six mois, plus de six mois ou d'un an?

**M. Boyko:** Dans certains cas, nous les obtenons au bout de six semaines mais en moyenne nous devons attendre deux mois et demi ou dix semaines. Dans certains cas, il faut jusqu'à quatre ou cinq mois avant d'obtenir le remboursement.

**Le président:** Les retards apportés à l'obtention des fonds, sénateur Molson, impliqueraient nécessairement l'accroissement du coût de leurs fonds, et plus d'intérêts à payer.

Vous arrive-t-il de constater que le montant du remboursement, lorsqu'il est finalement payé, est moins élevé que celui qui est indiqué sur la formule du contribuable avec lequel vous faites des transactions?

**M. Boyko:** Oui; ceci se produit assez fréquemment, parce que nous ne connaissons pas toujours le solde de la personne pour l'année précédente. Dans certains cas, les contribuables n'inscrivent pas le montant des prestations d'assurance-chômage reçues et Revenu Canada peut rajuster le montant dans la déclaration d'impôt avant l'envoi de l'avis de cotisation. Il ajoutera ainsi les prestations d'assurance-chômage.

**Le président:** Y a-t-il des cas où il n'y a pas de remboursement, après vérification de la formule?

**M. Boyko:** C'est vrai, il se produit chaque année un certain nombre de cas semblables.

**Le président:** Et que faites-vous?

**M. Boyko:** Nous ne pouvons absolument rien faire.

**Le président:** Essayez-vous de retrouver le contribuable?

**M. Boyko:** Oui, mais s'il s'agit d'un chômeur ambulant, c'est difficile. Nous y perdriions à essayer de récupérer la somme due.

**Le sénateur Buckwold:** S'il n'y a aucun remboursement et que vous êtes en mesure de trouver la personne, avez-vous un quelconque moyen de recours? Ne faites-vous pas un genre de marché, qui consiste à verser une somme déterminée en guise de remboursement possible et à payer quand même s'il n'y a aucun remboursement?

**M. Boyko:** Oui, c'est, dans une certaine mesure, à nos risques et périls.

**Le sénateur Buckwold:** Ma question est celle-ci: Si vous connaissez la personne en question et découvrez qu'elle n'a droit à aucun remboursement, avez-vous un moyen de recours légal contre elle?

**M. Buckwold:** Seulement dans la mesure où elle nous a tout d'abord transmis des informations inexactes. Je crois que nous pourrions, pour cette raison, intenter un procès.

**Le sénateur Buckwold:** Avez-vous déjà pris une telle mesure pour cette raison?

**M. Boyko:** Nous avons tenté de ne pas en venir là, parce que cela nous coûterait probablement beaucoup plus que ce que nous pourrions y gagner.

**Le sénateur Buckwold:** Certaines personnes remboursent-elles de bon gré les sommes que vous versez en trop?



[Text]

**Mr. Boyko:** Only if they return to us the next year and we confront them with what transpired in the previous year do they consent to make amends and reimburse us for the amount lost.

**The Chairman:** I would think, Senator Buckwold, that they would be very careful, since there are a number of these discounters, not to repeat that.

**Senator Buckwold:** They would not be likely to return to the same one.

**Mr. Boyko:** No, they are not likely to return if they know they had falsified their claim the previous year.

**Senator Macnaughton:** Do you receive or ask for any security?

**Mr. Boyko:** These people have no security to give.

**The Chairman:** All they claim is that they have a tax refund and produce a tax return which has not been assessed. That is the risk those in this business take.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Usually it is a different year's tax return, also.

**The Chairman:** I did not understand that from the witness. I understand that you prepare the tax returns for some of the people with whom you deal?

**Mr. Boyko:** We prepare the tax return in each case or, if a completed return is produced we check it over before accepting it.

**Senator Buckwold:** Do you charge for the tax return?

**Mr. Boyko:** We do not if they sell to us.

**The Chairman:** Are there further questions? There is just a single point raised in the brief with respect to the validity of subclause (4), on page 7, for legislation by the federal authority on the basis that it would appear that it is a sale and assignment of a right and the question of interest is not involved. Have you anything further to add, Mr. Boyko?

**Mr. Boyko:** One point further that I would like to enlarge upon is the manner in which this business of a criminal rate of interest would affect the discounter. If you will refer to Appendix C, I will endeavour to superimpose a criminal interest rate on our 1976 statement. I will give you some very simplified figures. However, I believe that these will serve to illustrate the effect that a maximum rate of interest, if it were limited to a maximum rate of interest that we could charge—

**The Chairman:** Well, you are not under the bill.

**Mr. Boyko:** We are not, but we know and I believe you know very well that when the regulations finally come out

[Traduction]

**M. Boyko:** Les gens ne consentent à s'excuser et à nous rembourser la somme perdue que lorsqu'ils font leur déclaration l'année suivante et que nous leur montrons ce qui est arrivé l'année précédente.

**Le président:** Je serais tenté de croire, sénateur Buckwold, qu'ils prendraient grand soin de ne pas faire appel au même escompteur, étant donné que ces derniers sont en grand nombre.

**Le sénateur Buckwold:** Les gens ne retourneraient donc pas chez le même escompteur.

**M. Boyko:** Non, il est très peu probable qu'ils retournent chez le même escompteur, s'ils savent qu'ils ont fait de fausses déclarations l'année précédente.

**Le sénateur Macnaughton:** Recevez-vous ou demandez-vous un dépôt de garantie?

**M. Boyko:** Les personnes qui s'adressent à nous sont incapables de faire un tel dépôt.

**Le président:** Elles déclarent simplement qu'elles ont droit à un remboursement fiscal et elles nous remettent une déclaration d'impôt qui n'a pas fait l'objet d'une vérification. Voilà le risque que les sociétés d'escompte fiscal prennent.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** En règle générale il s'agit également d'une déclaration portant sur une année différente.

**Le président:** Ce n'est pas ce que j'ai retiré des propos du témoin. Je crois que vous remplissez les déclarations d'impôt pour le compte de certaines personnes avec lesquelles vous traitez?

**M. Boyko:** Nous les remplissons dans chaque cas ou si non nous présente une déclaration déjà remplie nous la vérifions avant de l'accepter.

**Le sénateur Buckwold:** Vous faites-vous payer pour cela?

**M. Boyko:** S'il s'agit de nos fournisseurs, non.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Il reste un dernier point qui a été soulevé dans le mémoire portant sur la validité du paragraphe (4), page 7 quant au droit dont dispose le gouvernement fédéral de statuer sur la base de ce qui semble-t-il est une vente avec cession de droit, quant à la question de l'intérêt elle ne se pose pas. Avez-vous quelque chose d'autre à ajouter monsieur Boyko?

**M. Boyko:** Il y a un point à propos duquel je souhaiterais faire quelques commentaires notamment sur les conséquences que subirait l'escompteur suite à la perception d'un taux d'intérêt usuraire. Si vous vous reportez à l'appendice C, je vais essayer d'appliquer à notre déclaration de 76 un taux d'intérêt usuraire et je vous donnerai des chiffres approximatifs. Toutefois, je pense que l'expérience sera très utile pour illustrer l'incidence que pourrait avoir l'application d'un taux d'intérêt maximum, et de cela exclusivement—que nous pourrions exiger de—

**Le président:** Mais vous n'êtes pas soumis aux dispositions du projet de loi.

**M. Boyko:** Non nous le savons et je crois que vous savez très bien que lorsque le règlement sera adopté il y sera certaine-

[Text]

there will be a criminal rate of interest mentioned in them beyond which no person will be allowed to charge.

**The Chairman:** We have no reason to assume that; the bill refers to a warranted rate and a unwarranted rate. The clause in the bill deals with a criminal rate, which is an unwarranted rate and so excessive that it becomes really unconscionable. Now, you can guess at what the regulations may be, because they have not been issued and, apparently, we have no reason to know when the regulations will be issued. The minister did make a public statement recently, in which he said that the regulations would be issued before the bill passes into law. I believe he did go further and say that the regulations would be published at about the time the revised bill or re-edited bill is put forward, in the fall of the year, I believe. In fact, the minister indicated that this legislation would be through by the end of June, not the fall of the year. That would seem to be doubtful at this stage. He indicated at a meeting in Toronto that there were a number of amendments which he was intending to submit to the committee of the other place, including the deletion of certain clauses now in the bill, and, of course, we will have a look at those amendments in due course as well. In my reading of what he said, he would appear to be in accord with the view of the committee in respect of certain clauses which must be deleted. How that can be accomplished by the end of June, I do not know.

Have you anything further to add, Mr. Boyko?

**Mr. Boyko:** I would like to proceed with my illustration. This, of course, is pure conjecture on my part, but if we make an assumption that the criminal rate will be a flat 72 per cent, that would work out to 6 per cent per month. If our turn-around time in terms of moneys received is two months, we would not be able to generate any more than about \$12 per \$100 of refunds purchased. Looking at Appendix C, on the basis of \$40,000, our gross profit at \$12 on \$100 would be \$4,800. Our operating expenses would amount to \$3,150. If we assume a loss of 10 refunds at an average cost of \$350, we would end up with a loss of just about \$1,900. We simply could not operate under those circumstances.

**The Chairman:** It may be intended that it should be made difficult or impossible for you to operate. Had you thought of that?

**Mr. Boyko:** If it is intended that tax discounters should be put out of business, then the minister should have the guts to make the discounting of tax refunds illegal in the first place. He should not beat around the bush.

**The Chairman:** Do you have anything else you wish to add?

**Mr. Boyko:** I have nothing further to add.

**Senator Macnaughton:** You made the statement earlier that the department allows these refund applications to pile up and does not look at them for five weeks more or less.

**Mr. Boyko:** I do not know how long the department sits on them, but we do know that they are stockpiled.

**Senator Macnaughton:** Is there any reason for that?

[Traduction]

ment question d'un taux d'intérêt usuraire que personne ne pourra exiger.

**Le président:** Rien ne nous permet de le supposer; le projet de loi parle de taux justifiés et de taux excessifs. L'article en question a trait aux taux criminels, c'est-à-dire tellement excessifs qu'ils sont déraisonnables. On peut hasarder des hypothèses quant à la teneur du règlement puisqu'il n'a pas encore été publié et qu'il semble impossible de savoir quand il le sera. Dernièrement, le ministre a déclaré en public qu'il le serait avant l'adoption du projet de loi. Je crois même qu'il a affirmé qu'il serait publié au moment où le projet de loi révisé sera déposé, soit à l'automne de cette année. Il semble en fait, toujours d'après le ministre, que cette loi serait promulguée vers la fin de juin et non à l'automne de l'année en cours. Mais vu l'état actuel des choses, nous avons des doutes à cet égard. Il a déclaré au cours d'une réunion qui a eu lieu à Toronto qu'il avait l'intention de présenter un certain nombre de modifications au comité de l'autre endroit, dont la suppression de certains articles actuellement compris dans le projet de loi. Nous aurons évidemment l'occasion d'étudier les changements proposés en temps voulu. D'après ce que j'ai pu comprendre, il semble partager l'avis du Comité quant aux articles qu'il conviendrait de supprimer. Je ne sais vraiment pas comment nous pourrions accomplir tout cela d'ici la fin de juin.

Avez-vous quelque chose à ajouter, M. Boyko?

**M. Boyko:** J'aimerais continuer mon explication. Je tiens à souligner que je ne fais que conjecturer, mais si nous supposons que le taux criminel se chiffre à 72%, cela donne 6% par mois. Si nous devons attendre deux mois avant de toucher ces sommes, nous ne pourrions pas retirer plus de \$12.00 pour \$100.00 de restitution d'impôts achetée. Si vous vous reportez à l'appendice C, vous constaterez que sur \$40,000, notre profit brut se chiffrerait à \$4,800, calculés sur la base de \$12.00 sur \$100.00. Nos frais d'administration s'élèveraient à \$3,150. Si nous supposons une perte de 10 restitutions se chiffrant en moyenne à \$350.00, nous enregistrierions un déficit de l'ordre de \$1,900. Il nous est tout simplement impossible de continuer à exercer nos activités dans des conditions pareilles.

**Le président:** Mais n'avez-vous jamais pensé que c'est justement là où on veut en arriver: vous empêcher d'exercer vos activités?

**M. Boyko:** Si l'on veut voir les sociétés d'escompte fiscale se retirer des affaires, le ministre aurait dû avoir le courage de déclarer ce genre d'activité illégal. Il n'aurait pas dû procéder de façon aussi indirecte.

**Le président:** Avez-vous autre chose à ajouter?

**M. Boyko:** Non, je n'ai rien d'autre à dire.

**Le sénateur Macnaughton:** Vous avez déclaré plus tôt que le ministère laisse s'accumuler les demandes de restitution et ne les examine qu'environ 5 semaines après les avoir reçues.

**M. Boyko:** Je ne sais pas combien de temps le ministère les laisse en suspens, mais je sais pertinemment qu'il les accumule.

**Le sénateur Macnaughton:** Qu'est-ce qui le pousse à agir de la sorte?



[Text]

**Mr. Boyko:** Not that they have ever informed us of. Whenever we enquire about a delay in a given refund we are told that in fact there is no problem; that all applications are being processed.

**Senator Macnaughton:** Delays such as that do not help you, do they?

**Mr. Boyko:** They certainly do not.

**Senator Walker:** Mr. Boyko, if firms such as yours are put out of business, the loan sharks come back in.

**Mr. Boyko:** Yes. I am not ashamed of the type of business I conduct or the manner in which I conduct my business. I am quite happy doing this type of business. It is out in the open where the public can scrutinize what is going on. If we are put out of business, discounting is not going to cease. It is simply going to go underground. People are going to sell their refunds regardless.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Have you ever approached the provincial authorities to license the business?

**Mr. Boyko:** We are licensed in Alberta.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And are such firms licensed in any of the other provinces?

**Mr. Boyko:** I believe they are also licensed in British Columbia, Manitoba and Saskatchewan.

**Senator Connolly (Ottawa West):** And the provincial authorities supervise such firms in the conduct of their business?

**Mr. Boyko:** Yes. The Alberta legislation is such that it does not curb the amount of profit we can make, but does require us to provide full disclosure to the taxpayer.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Notwithstanding that they do not supervise or audit on a definite basis, they can always regulate more fully if they feel such a step is warranted. Perhaps that is the salvation of the enterprise.

**Mr. Boyko:** The Alberta legislation came into effect for the 1977 taxation year for the first time, and we have heard that some of the firms have in fact already been audited by the Department of Consumer and Corporate Affairs.

**Senator Connolly (Ottawa West):** Certainly, there would be more regulation by that means than if loan sharks were operating, as Senator Walker suggested.

**Mr. Boyko:** That is true, yes.

**Senator Macnaughton:** I take it you feel you are rendering a service.

**Mr. Boyko:** We are.

**Senator Macnaughton:** And the proof is that your business is increasing?

[Traduction]

**M. Boyko:** On ne nous l'a jamais dit. Chaque fois que nous demandons des explications au sujet des délais rencontrés pour obtenir une restitution donnée, on nous répond qu'il n'y a aucun problème, qu'on s'occupe de toutes les demandes.

**Le sénateur Macnaughton:** Ce genre de délai ne vous facilite pas la tâche, n'est-ce pas?

**M. Boyko:** Sûrement pas.

**Le sénateur Walker:** Monsieur Boyko, si les entreprises comme la vôtre étaient obligées de se retirer des affaires, les usuriers vous remplaceraient?

**M. Boyko:** Oui. Je n'ai pas honte du genre d'activités que j'exerce ni de la façon dont j'administre mes affaires. Je suis tout à fait satisfait de faire ce genre de travail. Tout se déroule au grand jour et le public peut observer ce qui se passe. Si nos activités sont supprimées, l'escompte ne disparaîtra pas. Il deviendra une activité occulte. Indépendamment de cela, les gens continueront à vendre leurs remboursements.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** N'avez-vous jamais demandé aux autorités provinciales de délivrer des permis pour cette activité?

**M. Boyko:** En Alberta, les membres de notre profession ont des permis.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Existe-t-il des permis dans d'autres provinces?

**M. Boyko:** Je crois qu'il en existe également en Colombie-Britannique, au Manitoba et en Saskatchewan.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Est-ce que les autorités provinciales contrôlent les sociétés dans la conduite de leur affaires?

**M. Boyko:** Oui. La législation de l'Alberta ne limite pas les profits que nous pouvons réaliser, mais elle nous oblige à tout divulguer aux contribuables.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Indépendamment du fait que les autorités provinciales n'exercent pas de contrôles ni de vérifications de façon définie, elles peuvent toujours adopter une réglementation plus complète si elles estiment qu'une telle mesure est justifiée. Peut-être est-ce le moyen d'assurer le salut de l'entreprise.

**M. Boyko:** La législation de l'Alberta est entrée en vigueur pour la première fois au cours de l'année fiscale 1977, et nous avons appris que certaines sociétés ont déjà effectivement fait l'objet de vérifications de la part du ministère de la Consommation et des Corporations.

**Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest):** Il est certainement préférable d'améliorer la réglementation de cette façon, plutôt que de laisser le champ libre aux usuriers, comme l'indiquait le sénateur Walker.

**M. Boyko:** C'est vrai.

**Le sénateur Macnaughton:** Il me semble que vous avez l'impression de rendre service.

**M. Boyko:** C'est exact.

**Le sénateur Macnaughton:** Et l'expansion de vos activités en apporte la preuve?



[Text]

**Mr. Boyko:** That is right. These people would not come to us if we were not providing a needed service. If they could obtain the funds they wished elsewhere, they would not come to us.

**The Chairman:** Unless they can get a better rate from you.

**Mr. Boyko:** They would not come to us if they could get a better rate elsewhere.

**The Chairman:** But when you speak of loan sharks as being the only recourse, they would not get a better rate from that source, would they?

**Mr. Boyko:** No.

**The Chairman:** Thank you for your attendance, Mr. Boyko. We will consider your brief and what you have told us today.

*(The witness withdrew)*

**The Chairman:** Honourable senators, I just want to make a statement to tell you where we are at the moment so far as the business of the committee is concerned. I would expect that at our meeting next Wednesday we would commence the study of the draft report on the white paper on banking, and I can tell you in the meantime that drafts have gone ahead from No. 9 to No. 12, which I am working on now, so we have been shaking around the points quite thoroughly. I would expect that next week we would start discussing the very important items of reserves and the payments association for clearing, both in relation to near-banks and to chartered banks who have their own clearing system anyway, and also the entry of foreign banks into Canada. That part of it will certainly keep us going for one day. I think that is the major portion of our review of the white paper on banking.

In the meantime, the bill to amend the Bank Act and the Quebec Savings Bank Act, by extending the terminal date to March 31, 1978, is now before our house, and will be dealt with tomorrow and will undoubtedly be in our committee, if it is referred to committee next week.

This afternoon, as you may have gathered from the notice I gave last night, I will be moving that the subject matter of the competition bill be referred to this committee. I think I mentioned last time, without going into detail, that in the House of Commons on March 25, when the competition bill, Bill C-42, was up for second reading, the government house leader made a motion that the subject matter of the bill be referred to their Finance, Trade and Economic Affairs committee for examination, consideration and report. That was agreed to. Obviously, there had been a huddle of the various leaders before that time because they all indicated their support of the bill, and then the minister moved that Bill C-42 be withdrawn from the order paper.

Then the next thing that happened was the appearance in the papers, by or on behalf of the committee, of advertising setting out dates for the registration of firm or individual briefs, and the indication was that the hearings would com-

[Traduction]

**M. Boyko:** C'est juste. On ne s'adresserait pas à nous si nous ne rendions pas un service utile, si on pouvait obtenir les fonds nécessaires ailleurs.

**Le président:** A moins que vous n'offriez les meilleurs taux.

**M. Boyko:** On ne s'adresserait pas à nous si on pouvait obtenir un meilleur taux ailleurs.

**Le président:** Mais lorsque vous parlez des usuriers comme du seul recours possible, on peut douter de la possibilité d'obtenir de ces derniers un taux plus avantageux, n'est-ce pas?

**M. Boyko:** En effet.

**Le président:** Merci de votre présence, M. Boyko. Nous étudierons votre mémoire et vos déclarations d'aujourd'hui.

*(Le témoin se retire)*

**Le président:** Honorables sénateurs, je désire simplement vous situer dans notre étude. A la réunion de mercredi prochain, nous pourrions probablement entreprendre l'étude du projet de rapport relatif au Livre blanc sur la législation bancaire canadienne. Je puis vous dire entre temps que du n° 9 nous en sommes arrivés au n° 12 des avants-projets, sur lequel je travaille maintenant; nous pouvons donc affirmer avoir traité le sujet à fond. J'espère que la semaine prochaine, nous pourrions aborder les très importants sujets des réserves et de l'association des paiements en vue de la compensation, sujets qui ont tous deux trait aux quasi-banques et aux banques à charte qui ont leur propre système de compensation de toute façon, et également de l'entrée des banques étrangères au Canada. Cet aspect de l'étude nous demandera certainement une journée. Je crois d'ailleurs qu'il s'agit de la principale partie de notre étude du Livre blanc sur la législation bancaire canadienne.

Entre temps, le bill visant à modifier La loi sur les banques et la Loi sur les banques d'épargne de Québec, dont la date limite a été reportée au 31 mars 1978, a été présenté au Sénat qui l'étudiera demain, et il sera sans aucun doute transmis à notre Comité la semaine prochaine.

Cet après-midi, comme vous avez pu le lire sur l'avis que j'ai donné hier soir, je proposerai que le sujet du bill sur la concurrence soit renvoyé à notre comité. Je crois que j'ai mentionné la dernière fois, sans entrer dans les détails, à la Chambre des communes, le 25 mars, lorsque le bill C-42 sur la concurrence, a été présenté en deuxième lecture, que le leader du gouvernement à la Chambre a proposé une motion à l'effet que le sujet du bill soit renvoyé au Comité des finances, du commerce et des questions économiques pour qu'il l'examine, l'étudie et en fasse rapport. Cette motion a été adoptée. Évidemment, les leaders des divers partis siégeant à la Chambre s'étaient entendus auparavant, parce qu'ils avaient tous déclaré qu'ils appuyaient le bill, et ensuite le ministre a proposé le retrait du bill C-42 du feuillet.

Et ensuite, des annonces ont paru dans les journaux, publiées par le Comité ou en son nom, indiquant les dates d'inscription des mémoires d'entreprises ou de particuliers, et annonçant que les audiences commenceraient au début de juin

## [Text]

mence at the beginning of June and would be terminated at the end of June, and there would be no further hearings after that. Then the Minister of Consumer and Corporate Affairs stated that the proposal is that the report of the committee would be considered as well as the statements he had made as to the amendments required, and which he would submit to the committee, and that a new bill would be tabled in the next session of Parliament, which is expected to come in October.

It struck me that in those circumstances we should get on with our consideration of the bill as quickly as possible, and that is why I gave notice last night, and intend to move today, so that we can get down to the business of considering the bill. We have retained staff—the same lawyer we had working for the committee when we considered phase I of the competition amendments to the combines legislation, Mr. Cowling, and the same chartered accountant, Mr. John Lewis.

So, even though the time clock may not be running, as far as the other place is concerned, until their committee gets authority to conduct hearings, they have been preparing in anticipation. So I thought the first thing we would have, as quickly as possible, would be an educational meeting, and I think it is well worth while to take one meeting for the purposes of education and learning what the subject matter of the bill is. It is phase 2 and it is supposed to be limited to mergers and monopolies. But, if you recall, when we dealt with Phase I there were certain objections which we took there, and the minister at that time said to us, and this is in the *alProceedings* of the committee, that if we would permit the bill to be reported without amendment the same questions with regard to the points that we were objecting to could be raised in connection with Phase II of the bill. These were questions concerning civil remedies and such things as disclosure requirements. So we still have the same problems to look at. I am sorry that that may look like a heavy load, but there it is.

In addition, there is one more item, and here I am referring to the amendments to the Income Tax Act. As soon as the Income Tax bill is tabled, I would assume that if the Senate so approves, it too would be sent to this committee and there we will have another educational meeting and then go ahead with it. I think the income tax bill is one that should be given all the priority we can give it, because there are benefits in the bill, and I, for one, am strongly in favour of beneficial tax legislation, as I am sure are other members of the committee. So we should get at that without delay.

So, honourable senators, that is all the work we have this morning. I can tell you that so far as Bill C-16 is concerned we are now at the stage of preparing our third draft and it is moving along. I think we will have it ready to report to the committee within a couple of weeks. In the meantime, we should be getting along with our banking report, so we are not losing any time. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

## [Traduction]

pour se terminer à la fin du même mois et qu'il n'y aurait pas d'autres audiences par la suite. Puis, le ministre de la Consommation et des Corporations a déclaré qu'on avait proposé d'étudier le rapport du Comité, ainsi que les déclarations qu'il avait faites au sujet des modifications nécessaires; qu'il les soumettrait au Comité et que le nouveau projet de loi serait déposé à la chambre à la session suivante du Parlement, qui devrait commencer en octobre.

Je me suis rendu compte qu'en l'occurrence nous devrions entreprendre l'étude du projet de loi dans les plus brefs délais et c'est pourquoi hier soir j'ai donné avis en ce sens, et j'ai l'intention de présenter une motion aujourd'hui, afin que nous puissions commencer à étudier le projet de loi. Nous avons conservé du personnel, le même avocat M. Cowling, dont le Comité avait retenu les services lorsqu'il a étudié la phase 1 des modifications en matière de concurrence à apporter à la Loi sur les coalitions, et le même expert comptable, M. John Lewis.

Ainsi, même si en ce qui concerne l'autre endroit, le temps ne semble pas s'écouler jusqu'à ce que son comité ait l'autorisation de tenir des audiences, ses membres se sont préparés à l'avance. J'ai donc pensé que nous devrions tout d'abord, dans les plus brefs délais, organiser une réunion d'information et, à mon avis, cela vaut la peine de consacrer une réunion pour nous renseigner et nous familiariser avec le sujet du projet de loi. C'est la phase 2, qui est censée se limiter aux fusions et aux monopoles. Mais vous vous souviendrez qu'à l'époque de la phase 1, certains avaient formulé des objections et le ministre nous avait dit, ce qui avait été inscrit au procès-verbal du Comité, que si nous permettions que le projet de loi soit rapporté sans amendements, les mêmes questions concernant les points auxquels nous nous opposions pourraient être soulevées lors de la phase 2. Ces questions concernaient plus précisément les recours civils et des éléments comme les exigences en matière de divulgation de renseignements. Nous aurons donc à examiner les mêmes problèmes. Je suis désolé que ce programme semble chargé, mais c'est ainsi.

En outre, il y a un article de plus; je parle ici des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu. Dès que le projet de loi de l'impôt sur le revenu sera déposé, je présume que, si le sénat l'approuve, il sera également porté devant le Comité. Nous devrons alors tenir une autre séance d'information, puis nous mettre à la tâche. Je pense que nous devrions accorder priorité au projet de loi de l'impôt sur le revenu, car il vise des avantages, et je suis personnellement en faveur d'une loi fiscale avantageuse, tout comme d'autres membres du Comité, j'en suis certain. Nous devrions donc nous en occuper sans tarder.

Honorables sénateurs, c'est tout pour ce matin. En ce qui concerne le bill C-16, nous sommes en train de rédiger notre troisième projet, et les travaux se poursuivent. Je pense que nous serons en mesure de le porter devant le Comité d'ici deux semaines. Entre temps, nous devrions continuer à nous occuper du rapport sur le Livre blanc, pour ne pas perdre de temps. La séance est levée.

Le Comité suspend ses travaux.















WITNESS—TÉMOIN

*W.C. Howard Service Ltd.:*

Mr. Terry Boyko, Secretary

*W.C. Howard Service Ltd.:*

M. Terry Boyko, secrétaire













BINDING SECT. NOV 30 1979

Government  
Publications



3 1761 11549659 8

